92-03027/

COMMISSION DES INSTITUTIONS

EXAMEN DU MANDAT, DES ORIENTATIONS, DES ACTIVITÉS ET DE LA GESTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Rapport final

5 novembre 1991

ISBN-2-550-22568-6

DÉPÔT LÉGAL, 4e TRIMESTRE 1991
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

LETTRE DE PRÉSENTATION

ASSEMBLÉE NATIONALE

Secrétariat des commissions

Québec, le 5 novembre 1991

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Bureau 1.30
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport de la Commission des institutions qui a procédé à l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen, conformément à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président de la Commission,

Claude Dauphin
Député de Marquette

Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (Québec)
G1A 1A3
(418) 643-2722
Télex 051-2216
Bélinographe
(418) 643-0248

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE DE PRÉSENTATION i

TABLE DES MATIÈRES iii

MEMBRES DE LA COMMISSION vi

PERSONNEL DE LA COMMISSION viii

REMERCIEMENTS x

INTRODUCTION 1

0.1. Mandat de la commission parlementaire 1

0.2. Démarche de la commission parlementaire..... 1

0.3. Présentation de l'institution du Protecteur du citoyen 3

1. LE STATUT ET L'INDÉPENDANCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN 4

1.1. Le mode de nomination 4
1.2. L'octroi du budget 5
1.3. Le rôle de l'adjoint 7

2. L'ACCÈS AU PROTECTEUR DU CITOYEN 10

2.1. Un accès difficile et un manque d'information 10
2.2. La dénomination 13
2.3. L'utilisation du titre 14

3. L'EFFICACITÉ DU PROTECTEUR DU CITOYEN 15

3.1. Le pouvoir de recommandation 15
3.2. L'apport d'une commission parlementaire 17
3.3. Le rapport annuel 20
3.4. L'intervention en équité 21
3.5. La prévention et l'approche systémique 22
3.6. Le recours aux médias 24
3.7. L'interruption de la prescription 25

4. LA JURIDICTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN 28

4.1. Les organismes du gouvernement non visés par la *Loi sur le Protecteur du citoyen* 28
4.2. Le réseau de la santé et des services sociaux 33
4.3. Le réseau de l'éducation 36
4.4. Le réseau des municipalités 40
4.5. Les relations de travail 42
4.6. Les tribunaux administratifs 43
4.7. Les entreprises privées ayant un contrat avec le gouvernement 44

5. AUTRES QUESTIONS 46

5.1. Droit de mutation et de promotion du personnel du Protecteur du citoyen 46
5.2. Le rapport des activités 47

ADDENDA 48

LISTE DES RECOMMANDATIONS 50

ANNEXES 62

1. Liste des personnes et des organismes consultés.

2. Liste des mémoires soumis à la Commission.

3. Extrait du rapport annuel 1989-1990 du Protecteur du citoyen, Daniel Jacoby, Tableau 4, p. 110-111.

4. Extrait du rapport annuel 1989-1990 du Protecteur du citoyen, Daniel Jacoby, Tableau 7, p. 114-117.

5. Extrait du rapport annuel 1980 du Protecteur du citoyen, Luce Patenaude, Tableau 4-C, p. 265-267.

MEMBRES DE LA COMMISSION

MEMBRES DE LA COMMISSION

M. Claude Dauphin, député de Marquette, président
M. Rémy Trudel, député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue, vice-président

M. Robert Benoit, député d'Orford
M. François Beaulne, député de Bertrand
Mme Jocelyne Caron, députée de Terrebonne
M. Christian Claveau, député d'Ungava
M. Benoît Fradet, député de Vimont
M. Réal Gauvin, député de Montmagny-L'Islet
M. André J. Hamel, député de Sherbrooke
Mme Louise Harel, députée d'Hochelaga-Maisonneuve
M. Richard Holden, député de Westmount
M. John Kehoe, député de Chapleau
M. Yvon Lafrance, député d'Iberville
M. Robert LeSage, député de Hull
M. Cosmo Maciocia, député de Viger

Les députés suivants ont été membres de la Commission entre le 29 novembre 1989 et le 23 octobre 1991

M. Jean Audet, député de Beauce-Nord
M. Jean-Pierre Bélisle, député de Mille-Îles
M. Yves Blais, député de Masson
M. Jacques Brassard, député de Lac-Saint-Jean
M. Albert Houde, député de Berthier
M. René Serge Larouche, député d'Anjou
M. Charles Messier, député de Saint-Hyacinthe
M. Robert Thérien, député de Rousseau
M. Russell Williams, député de Nelligan

PERSONNEL DE LA COMMISSION

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétariat:

Me Lucie Giguère, secrétaire
Mme Adrienne Beauregard, agente de secrétariat
Mme Manon Perron, agente de secrétariat
Mme Pierrette Joncas, agente de bureau
Mme Madeleine Lavoie, agente de secrétariat
Mme Sylvie St-Hilaire, agente de secrétariat

Groupe de recherche:

Me Nicole Trudeau-Bérard, consultante
Me Suzanne Langevin, recherchiste
M. Jules Viviers, recherchiste

REMERCIEMENTS

REMERCIEMENTS

La Commission remercie tous ceux et toutes celles qui ont contribué à la réalisation de son mandat.

Elle désire souligner spécialement l'apport essentiel et déterminant des personnes et des organismes qui ont participé à ses travaux, soit en soumettant un mémoire, soit en comparaissant lors des auditions publiques.

Également, les parlementaires ont pu apprécier les interventions remarquables du Protecteur du citoyen, Me Daniel Jacoby, faites en réponse à leurs questions. De plus, la Commission a bénéficié, de la part du personnel travaillant sous les ordres de celui-ci, d'une collaboration empressée qui ne s'est jamais démentie tout au long de ses travaux.

La Commission remercie cordialement sôn groupe de recherche qui a su si bien l'éclairer par des avis judicieux et des analyses sérieuses. Aussi, la Commission a été à même de constater la compétence du personnel de secrétariat.

En terminant, les députés expriment leurs remerciements au ministère des Transports et d'une manière très particulière, à la Division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale pour leur avoir prêté les services de personnes qui leur sont rattachées.

INTRODUCTION

0.1. Mandat de la commission parlementaire

Conformément à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale et à une résolution adoptée par l'Assemblée nationale, la Commission des institutions a procédé à l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen.

En vertu de cet article, chaque commission parlementaire doit examiner annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance.

Le Protecteur du citoyen relevant de l'Assemblée nationale, le Règlement de celle-ci prévoit, au paragraphe 4 de l'article 116, que la Commission de l'Assemblée nationale entend chaque année le Protecteur du citoyen. Cependant, le 18 janvier 1990, la Commission de l'Assemblée nationale a accepté de déléguer cette responsabilité à la Commission des institutions après que celle-ci ait déjà entendu le Protecteur du citoyen l'année précédente dans le cadre de l'examen de son rapport annuel. Cette décision de la Commission de l'Assemblée nationale a été ratifiée par l'Assemblée nationale le 15 mars 1990.

Au cours de sa première rencontre avec les membres de la Commission des institutions le 2 mars 1989, le Protecteur du citoyen, Me Daniel Jacoby, leur a fait part de certaines difficultés auxquelles il est confronté dans l'exercice de son mandat, ce qui a conduit, dans un premier temps, à certaines recommandations de la Commission. Par la suite, les membres de la Commission ayant constaté que les questions abordées lors de cet échange méritaient une étude plus approfondie, ils décidèrent d'entreprendre le présent mandat d'initiative.

En plus de vingt ans d'existence de cette institution, il s'agit du premier examen en profondeur du mandat, de l'orientation, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen.

0.2. Démarche de la commission parlementaire

Dès le début de ses travaux, la Commission s'est assurée les services d'une consultante, Me Nicole Trudeau-Bérard, et d'une recherchiste de la Division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, Me Suzanne Langevin. De janvier à juin 1991, M. Jules Viviers, qui avait participé aux travaux de la Commission du budget et de l'administration sur la réforme de la *Loi sur la fonction*

publique, s'est joint à l'équipe de recherche en vertu d'un prêt de services du ministère des Transports.

Dans le cadre de ce mandat, la Commission a tenu plusieurs séances de travail ainsi que plusieurs réunions du comité directeur composé du président, du vice-président et de la secrétaire de la Commission.

Comme première étape de l'exécution de ce mandat, la Commission a reçu le Protecteur du citoyen en audition publique le 12 avril 1990 afin de l'entendre sur les orientations, les activités et la gestion de l'institution, de même que sur les problèmes rencontrés dans l'exercice de son mandat. À la suite de cette audition, la Commission a produit un document de consultation dans lequel elle invitait toutes les personnes et tous les groupes intéressés par cette institution à donner leurs commentaires sur différentes questions qui leur étaient soumises, ainsi que sur tout autre sujet non abordé dans le document. À cette occasion, il fut également convenu que la Commission procéderait à une consultation générale et à des consultations particulières. Un avis de consultation générale fut publié dans la Gazette officielle et d'autres journaux le 12 septembre 1990. Des invitations furent également envoyées à un certain nombre d'organismes avec un exemplaire du document de consultation.

En réponse à l'avis public et aux invitations particulières, la Commission a reçu 64 mémoires, dont 25 pour dépôt seulement, et a entendu 39 personnes ou groupes au cours d'auditions publiques tenues pendant cinq jours en janvier 1991. Cette consultation a permis à la Commission de constater le grand intérêt manifesté à l'égard de l'institution du Protecteur du citoyen par ces personnes et groupes qui, par la qualité de leur présentation, ont grandement aidé les membres de la Commission dans leur réflexion.

Cette consultation a inspiré à la Commission une série de questions qu'elle a adressées au Protecteur du citoyen et auxquelles ce dernier a répondu au cours d'une autre audition publique tenue le 28 mai 1991. Comme pour ses comparutions précédentes, la Commission tient à souligner la qualité de l'intervention du Protecteur du citoyen qui, avec l'assistance de son personnel, a su éclairer la Commission sur de nombreux points du présent examen.

Tel qu'indiqué dans le document de consultation, outre la question de l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen qui était dès le départ au centre du présent mandat d'initiative, plusieurs sujets ont retenu l'attention des membres de la Commission, soit les questions relatives au statut et à l'indépendance du Protecteur du citoyen, l'accès à ses services, son efficacité, ainsi que d'autres questions concernant d'éventuelles modifications législatives. Chacun de ces sujets fait l'objet d'un chapitre particulier, dans lequel la Commission fait un exposé des divers points de vue exprimés avant de faire part de son analyse et de ses conclusions.

0.3. Présentation de l'institution du Protecteur du citoyen

Sanctionnée et entrée en vigueur le 14 novembre 1968, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* est devenue opérationnelle en mai 1969. Originale par son appellation, l'institution du Protecteur du citoyen a été inspirée d'autres modèles d'ombudsman qui existent un peu partout au monde, principalement de celui de la Nouvelle-Zélande.

Le premier ombudsman a été nommé en 1713 par le roi Charles XII, afin de surveiller les percepteurs d'impôts, les juges et autres officiers publics qui agissaient en son nom. En 1809, la Suède se donna une nouvelle constitution qui, outre la limitation des pouvoirs royaux, prévoyait la création d'un autre poste d'ombudsman. Cependant, les origines de l'institution remonteraient à beaucoup plus tôt, soit à l'époque des premiers gouvernements structurés. Déjà, sous l'Empire romain, des censeurs recevaient des plaintes à l'encontre de l'administration, comme en Chine sous la dynastie Han. Aujourd'hui, de nombreux pays confient à un ombudsman le soin d'examiner les faits et gestes de leur administration.

Il existe présentement un ombudsman dans toutes les provinces canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve, où la fonction a été abolie en 1990, et de l'Île-du-Prince-Édouard. Il n'y a pas d'ombudsman au niveau fédéral, mais des institutions telles que le Commissaire à la protection à la vie privée et le Commissaire aux langues officielles jouent un rôle similaire dans leurs domaines d'intervention spécifiques.

L'institution du Protecteur du citoyen a été créée pour assurer une nouvelle protection à l'individu de plus en plus isolé et vulnérable devant la croissance considérable des services de l'État. Le titulaire de ce poste surveille les négligences et les abus qui peuvent être commis par l'administration.

Officier de l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen participe au contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif. Comme dans certains pays, il constitue une réponse à ce que certains auteurs, cités par la Cour suprême, ont appelé «l'un des dilemmes de notre époque»:

> «Dans l'État moderne... l'action démocratique n'est possible qu'au moyen de l'organisation bureaucratique, mais la puissance bureaucratique, si elle n'est pas bien contrôlée tend elle-même à détruire la démocratie et ses valeurs [1]».

---

[1] R. Gregory et P. Hutchesson, *The Parliamentary Ombudsman* (1975), p. 15, traduit dans *B. C. Development Corp.* c. *Friedmann (Ombudsman)* [1984] 2 R.C.S. 447, p. 459.

1. LE STATUT ET L'INDÉPENDANCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En abordant les questions relatives au statut du Protecteur du citoyen, nous touchons à ce qu'est l'institution de l'ombudsman ou du Protecteur du citoyen dans son essence même. La Cour suprême a défini ainsi l'institution de l'ombudsman: «La fonction d'ombudsman (un emprunt du suédois signifiant "procureur pour les affaires civiles", mais traduit librement par "protecteur du citoyen") est normalement créée par un corps législatif et dirigée par un officier public indépendant qui possède le pouvoir de recevoir des plaintes, d'enquêter et de faire rapport relativement aux abus de l'Administration publique qui touchent les citoyens [2].»

L'indépendance est donc une des principales caractéristiques requises pour qu'un ombudsman soit reconnu comme tel. Mais c'est aussi un des éléments essentiels au bon fonctionnement de l'institution, puisque cette qualité est liée à sa crédibilité. Cependant, toute aussi importante que son indépendance est l'apparence d'indépendance de l'institution. En effet, pour bien protéger les citoyens et les citoyennes, le Protecteur du citoyen doit d'abord pouvoir bénéficier de leur confiance. C'est pourquoi la Commission des institutions a placé les questions touchant à l'indépendance du Protecteur du citoyen au premier rang de sa consultation.

1.1. Le mode de nomination

Selon sa loi constituante, le Protecteur du citoyen est nommé par l'Assemblée nationale avec l'approbation des deux tiers de ses membres, sur proposition du Premier ministre. Il ne peut être destitué que de la même façon. Sur ce point, la loi québécoise diffère des autres lois provinciales instituant un ombudsman qui prévoient que l'ombudsman est nommé par le gouvernement, sur recommandation de l'Assemblée législative.

La majorité des personnes et des groupes qui ont présenté un mémoire à la Commission ont exprimé l'avis que le mode de nomination actuel était de nature à assurer son indépendance et sa crédibilité. Certains groupes ont cependant émis une réserve selon laquelle une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale n'était pas suffisante et ont recommandé que le Protecteur du citoyen soit nommé avec l'assentiment des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale.

Après discussion, les membres de la Commission des institutions ont décidé de ne pas retenir cette recommandation qui n'est pas apparue nécessaire, puisque les quatre personnes qui se sont succédé au poste de Protecteur du citoyen ont toutes été nommées à la suite d'un vote unanime des membres de l'Assemblée nationale. Par contre, la Commission estime intéressante une recommandation voulant que les groupes de défense des droits puissent soumettre au Premier ministre les noms de personnes qu'ils

---

[2] [1984] 2 R.C.S. 447, p. 450.

estiment qualifiées pour occuper ce poste. La Commission exprime donc le voeu que le Premier ministre accorde une attention spéciale aux suggestions faites par les groupes, dans le choix d'une personne à être proposée à l'Assemblée nationale pour occuper la fonction de Protecteur du citoyen.

1.2. L'octroi du budget

Lors de précédentes comparutions devant les membres de la Commission des institutions, le Protecteur du citoyen a attiré leur attention sur une situation susceptible d'entacher l'indépendance de l'institution. Malgré son rattachement à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen est contraint de soumettre ses demandes d'effectif et de crédits au Conseil du trésor, soit l'organisme qui est responsable de l'attribution des ressources aux différents ministères et organismes sous la surveillance du Protecteur du citoyen, ce qui, aux yeux de ce dernier, place le Conseil du trésor dans une situation de conflit d'intérêts. En 1989, la Commission, déjà sensibilisée à cette question, a demandé au gouvernement de réévaluer cette situation.

La Commission des institutions a décidé ensuite de porter cette question à l'attention du public dans le cadre de sa consultation sur le mandat, les orientations, les activités et la gestion du Protecteur du citoyen.

Les groupes et les personnes qui ont répondu à cette question ont unanimement conclu à une situation apparente de conflit d'intérêts. Ce problème de dépendance du Protecteur du citoyen à l'égard du Conseil du trésor avait déjà fait surface dans le rapport annuel 1982-1983. Le Protecteur du citoyen qui était alors en fonctions, Me Yves Labonté, écrivait:

> «Bien plus, l'Assemblée nationale n'a pratiquement rien à voir aux ressources financières qui sont octroyées au Protecteur du citoyen pour exécuter son mandat. Sans doute, l'Assemblée nationale vote-t-elle annuellement les crédits; mais on le sait, ce vote se limite, en pratique, à la sanction officielle du livre des crédits alloués par le Conseil du trésor. Cela est sans conséquence lorsqu'il s'agit d'un ministère ou d'un organisme relevant du gouvernement, mais devient ici une intrusion inacceptable de l'Exécutif dans un secteur rattaché au pouvoir législatif. C'est, comme on a dit ailleurs, "le contrôleur contrôlé par le contrôlé". La séparation des pouvoirs, pierre d'assise de notre système politique, ne peut s'accommoder de semblables empiétements [3].»

---

[3] Le Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1982-1983*, p. 9.

Comme solution, Me Labonté proposait que le Protecteur du citoyen puisse faire ses demandes de ressources financières à une commission parlementaire qui serait la seule autorité à en prononcer l'adoption ou le rejet.

La Commission des institutions est également d'avis que, selon le principe de la séparation des pouvoirs, les organes relevant du législatif ne devraient jamais être soumis au contrôle de l'exécutif. Or, des trois institutions identifiées comme relevant directement de l'Assemblée nationale, seul le Protecteur du citoyen se voit dans l'obligation de soumettre ses demandes de crédits et d'effectif au Conseil du trésor. En effet, le Vérificateur général, autrefois placé dans la même situation, a vu sa loi constituante être modifiée en 1985, ses prévisions budgétaires étant maintenant soumises au Bureau de l'Assemblée nationale [4]. Le Directeur général des élections, pour sa part, présente ses prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale qui en confie l'étude à une commission parlementaire; il est aussi tenu de fournir à la commission un rapport financier préliminaire de l'exercice prédédent [5].

Ce dernier modèle a retenu l'attention de la Commission qui estime qu'il serait souhaitable que le Protecteur du citoyen présente ses prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale et que l'étude en soit confiée à une commission parlementaire. Cette responsabilité pourrait être confiée à la Commission des institutions qui, depuis 1990, est spécialement mandatée par l'Assemblée nationale afin d'entendre chaque année le Protecteur du citoyen sur son rapport annuel. Dans le but de permettre à la Commission d'assumer ce nouveau mandat, le Protecteur du citoyen devrait être tenu, de par la loi, de remettre à la Commission un rapport financier préliminaire de l'exercice précédent. Cette fonction serait assumée par la Commission des institutions dans le cadre de son mandat général sur le Protecteur du citoyen, tel que proposé au chapitre 3.

---

[4] *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, article 63.

[5] *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, articles 543 et 544.

Recommandation 1

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen soumette ses prévisions budgétaires annuelles à l'Assemblée nationale;

Que l'Assemblée nationale confie à la Commission des institutions l'étude et l'approbation des prévisions budgétaires du Protecteur du citoyen;

Que la Commission des institutions, après étude et modification le cas échéant, adopte ces prévisions budgétaires et fasse rapport à l'Assemblée nationale;

Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié en conséquence, notamment à l'article 17 des Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale concernant la vérification des engagements financiers.

1.3. Le rôle de l'adjoint

L'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* permet au gouvernement de nommer un adjoint au Protecteur du citoyen, sur recommandation de ce dernier. Comme le Protecteur du citoyen, la durée de son mandat est de cinq ans.

Le Protecteur du citoyen soumet que, dans les structures et le vocabulaire de l'Administration publique, l'appellation «adjoint» porte à confusion et devrait être remplacée par celle de «vice-protecteur», qui correspondrait plus à la réalité juridique de la fonction. Il demande, en outre, que la loi prévoie la possibilité que plusieurs «vice-protecteurs» soient nommés par l'Assemblée nationale, plutôt que par le gouvernement.

Dans le document de consultation, la question suivante fut soumise à l'attention des groupes et personnes invités à témoigner: «Le recours au Protecteur du citoyen étant perçu comme un recours personnalisé, est-il souhaitable de nommer plusieurs vice-protecteurs du citoyen?»

Les intervenants et intervenantes sont, en général, favorables à ce que l'appellation «adjoint au Protecteur du citoyen» fasse place à celle de «vice-protecteur du citoyen». Par contre, les avis sont plus partagés sur l'idée que plusieurs vice-protecteurs soient nommés par l'Assemblée nationale. Ainsi, selon la Chambre des notaires, l'autorité morale de l'ombudsman est indivisible et doit rester concentrée sur une seule et même personne. Aussi la Chambre craint-elle que la multiplication des postes banalise et dépersonnalise la fonction et engendre une bureaucratie.

D'autres personnes et organisations ont directement lié la question de la nomination de plusieurs vice-protecteurs à celle de l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen, certaines voyant des vice-protecteurs selon des secteurs de spécialisation (santé et services sociaux, éducation, etc.) ou selon les régions.

La proposition du Conseil des Atikamekw et des Montagnais de réserver un poste pour un vice-protecteur des autochtones a particulièrement retenu l'intérêt des membres de la Commission. Selon la recommandation du Conseil, la personne choisie devrait avoir «une bonne connaissance des droits, des langues et des cultures autochtones, afin d'appuyer le Protecteur du citoyen dans son mandat de veiller à ce que l'obligation de fiduciaire du gouvernement du Québec envers les peuples autochtones soit bel et bien mise en oeuvre par l'Administration publique, ses fonctionnaires [ainsi] que les sociétés d'État québécoises».

Connaissant l'intérêt déjà manifesté par le Protecteur du citoyen à l'égard de la défense des droits des populations autochtones, la Commission lui a demandé son avis sur l'hypothèse de nommer un vice-protecteur aux questions autochtones. Tout en ne s'opposant pas au principe d'une telle hypothèse, le Protecteur du citoyen a toutefois fait valoir que, compte tenu de la juridiction provinciale limitée en matière autochtone, la pertinence d'un tel mandat général resterait à démontrer par rapport à d'autres clientèles.

La Commission convient que l'appellation «vice-protecteur» serait plus conforme à l'importance réelle de la fonction d'adjoint au Protecteur du citoyen et du rôle qui lui est attribué. Elle estime également qu'il serait souhaitable que la loi permette la nomination d'au plus trois vice-protecteurs. De même, elle reconnaît la nécessité que le Protecteur du citoyen soit consulté avant la nomination d'un vice-protecteur afin de respecter l'indépendance et le caractère personnalisé de l'institution dont les décisions sont identifiées à une seule et même personne.

De l'avis de la Commission, le Protecteur du citoyen est aussi la personne la mieux indiquée pour évaluer l'opportunité de rattacher chaque vice-protecteur à un secteur d'activités spécifique ou à une région déterminée. C'est pourquoi la Commission n'a pas cru bon à ce moment-ci de statuer sur cette question, non plus que sur la proposition de désigner une personne comme vice-protecteur des autochtones, avant que le Protecteur ait identifié les domaines de spécialisation dans lesquels il souhaiterait que des vice-protecteurs soient nommés.

Par ailleurs, toujours en raison du caractère personnalisé de l'institution, la Commission estime que le ou les vice-protecteurs ne devraient pas être nommés par l'Assemblée nationale, mais par le gouvernement sur recommandation du Protecteur du citoyen.

Actuellement, l'adjoint n'a aucun pouvoir dévolu par la loi, sauf ceux qui peuvent lui être délégués par le Protecteur du citoyen en vertu du deuxième alinéa de l'article 12. La loi ne permet toutefois pas à ce dernier de déléguer à une autre personne ses pouvoirs de faire un avis de manquement ni une recommandation formelle. La Commission estime que le Protecteur du citoyen devrait pouvoir déléguer ses pouvoirs énumérés aux articles 26.1 et 26.2 à un ou des vice-protecteurs, compte tenu de l'importance qui doit être reconnue à cette fonction. Une telle mesure serait susceptible d'accroître l'efficacité de l'institution, puisque le vice-protecteur pourrait intervenir dans un premier temps auprès des directions d'organismes, le Protecteur du citoyen n'intervenant personnellement que si nécessaire.

Recommandation 2

La Commission recommande:

Que l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à ce que le gouvernement puisse nommer au plus trois vice-protecteurs;

Que le 2^{e} alinéa de l'article 12 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à permettre au Protecteur du citoyen de déléguer à un vice-protecteur les pouvoirs énumérés aux articles 26.1 et 26.2.

2. L'ACCÈS AU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen se caractérise comme un recours léger, gratuit et accessible à toute citoyenne et à tout citoyen. Généralement, un seul coup de téléphone suffit pour demander l'intervention du Protecteur du citoyen qui a un bureau à Québec et à Montréal. Les personnes demeurant dans des régions à l'extérieur de ces deux centres peuvent le rejoindre sans frais par téléphone et, lorsque les besoins d'une enquête l'exigent, le Protecteur du citoyen ou l'un de ses délégués peut se déplacer. Lors de la consultation, la Commission des institutions a posé la question suivante: le Protecteur du citoyen est-il un recours suffisamment et également accessible à tous les citoyens et les citoyennes du Québec?

2.1. Un accès difficile et un manque d'information

Lors du Congrès des ombudsmans canadiens de 1989 dont Me Daniel Jacoby était l'hôte, plusieurs des personnes présentes ont souligné à quel point l'institution du Protecteur du citoyen semblait peu connue de la population. Or, les intervenants qui ont abordé cette question devant la Commission ont aussi unanimement constaté une méconnaissance du Protecteur du citoyen et le peu d'utilisation de ses services, particulièrement par les communautés ethniques, les anglophones et les populations autochtones, soit en raison de barrières linguistiques ou culturelles ou de l'éloignement.

De plus, un sondage d'opinion commandé par le Protecteur du citoyen en juin 1990 auprès de la population québécoise a révélé chez les citoyens qui ne connaissent pas le mandat du Protecteur du citoyen une plus forte proportion de personnes moins scolarisées et à faible revenu. La firme de sondage concluait:

> «En somme, les citoyens qui ignorent le mandat du Protecteur du citoyen se retrouvent surtout dans les couches les moins favorisées de la population québécoise. En outre, on retrouve davantage de femmes que d'hommes dans cette catégorie et ces derniers sont surtout des Montréalais et des citoyens originaires des régions autres que Québec [6].»

C'est donc la population susceptible d'avoir le plus besoin de recourir aux services du Protecteur du citoyen qui le méconnaît. Devant cette situation, le Protecteur du citoyen a intensifié les moyens pour rejoindre les populations démunies notamment en recourant à des tournées régionales et en agissant de concert avec Communications-Québec et d'autres intervenants publics auprès de leur clientèle. Ces actions

---

[6] Notoriété du Protecteur du citoyen, Sondage d'opinion auprès de la population québécoise, Analyse des résultats CROP Express, août 1990, p. 11.

veulent privilégier «les analphabètes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes avec un handicap mental ou une déficience intellectuelle, les assistés sociaux et autres clientèles vulnérables, les populations autochtones et les communautés culturelles et ethniques».

En outre, le Protecteur du citoyen a développé, dès 1988, un plan d'action pour rejoindre les communautés culturelles, les populations autochtones et les anglophones. N'ayant pu obtenir les crédits nécessaires à sa réalisation, le Protecteur n'a pu mettre en oeuvre l'ensemble des moyens qu'il préconisait pour atteindre son objectif, notamment l'analyse des besoins de ces populations et l'établissement d'une stratégie de communication propre à leurs besoins spécifiques. Le Protecteur a cependant réussi à augmenter la représentation des membres des clientèles cibles au sein de son personnel, mais la Commission des institutions croit que ces efforts doivent se faire dans le cadre d'un véritable programme d'accès à l'égalité qu'il devrait faire connaître publiquement à la population.

De plus, compte tenu de l'ampleur du diagnostic quant à sa notoriété, la Commission des institutions invite le Protecteur du citoyen à développer avec le ministère des Communications un programme d'information à l'intention de toutes les clientèles qui peuvent avoir besoin du Protecteur et qui ne le connaissent pas, soit les membres des communautés culturelles, les autochtones et les anglophones mais aussi les personnes défavorisées et peu scolarisées.

Elle estime aussi que le Protecteur du citoyen doit intensifier sa collaboration avec les ministères et organismes afin que l'information sur le Protecteur du citoyen soit disponible dans tous les points de service de l'Administration publique. Et afin d'assurer que l'information sur le Protecteur du citoyen soit également accessible à toute personne, la Commission des institutions recommande d'ajouter une obligation pour les ministères et organismes d'informer leurs clientèles sur les services du Protecteur.

Lors de sa dernière présentation à la Commission des institutions le 28 mai dernier, le Protecteur annonçait son intention de présenter un plan d'action pour régionaliser ses services d'accueil. La Commission des institutions appuie cette initiative du Protecteur du citoyen, car pour être connus et accessibles à toute personne de toute origine, partout au Québec, les services du Protecteur doivent être disponibles et visibles. La ligne téléphonique sans frais (1-800) ne s'avère pas suffisante.

Tout comme pour les autres organismes de protection des droits qui ont une présence dans les différentes régions du Québec, la Commission des institutions croit que des services d'accueil du Protecteur du citoyen doivent être implantés dans les régions, ce qui facilitera la concertation avec les organismes du milieu et les autres intervenants gouvernementaux et contribuera à mieux faire connaître le mandat du Protecteur du citoyen.

Par ailleurs, cette présence pourrait aussi contribuer à accélérer le traitement des plaintes des détenus qui sont incarcérés dans

les centres éloignés de Québec et de Montréal et qui, selon leurs représentations, doivent attendre qu'il y ait un nombre suffisant de plaintes pour qu'un délégué du Protecteur du citoyen se déplace.

Une telle présence en région serait aussi importante pour les populations autochtones vivant en régions éloignées pour qui les problèmes d'accessibilité aux services gouvernementaux se font lourdement sentir.

C'est par un ensemble de moyens d'information, de concertation et par une présence dans les régions du Québec que les services du Protecteur du citoyen seront mieux connus et utilisés. Afin de soutenir les efforts du Protecteur à atteindre ses objectifs, la Commission des institutions, dans le cadre de son éventuel nouveau rôle (point 3.2.), invite ce dernier à lui soumettre son plan d'action sur cette question en même temps que ses prévisions budgétaires.

Recommandation 3

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen développe de concert avec le ministère des Communications un programme d'information auprès de clientèles cibles, soit les anglophones, les membres des communautés culturelles, les populations autochtones ainsi que les clientèles peu scolarisées et défavorisées et que des budgets soient prévus en conséquence;

Que cette information soit disponible dans tous les comptoirs ou bureaux où le citoyen et la citoyenne reçoivent des services de l'Administration publique;

Que le Protecteur du citoyen soumette à la Commission des institutions, en même temps que ses prévisions budgétaires, son plan d'action pour atteindre les objectifs précédemment décrits;

Que le Protecteur du citoyen élabore un programme d'accès à l'égalité pour son personnel;

Que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit amendée afin que les ministères et organismes aient l'obligation d'informer leurs clientèles sur les services du Protecteur du citoyen.

Recommandation 4

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen implante des services d'accueil dans les régions qu'il détermine dans son plan d'action et que des budgets lui soient alloués en conséquence;

Que dans l'implantation de ces services, le Protecteur du citoyen accorde une attention aux populations des établissements de détention.

2.2. La dénomination

Au cours de la consultation faite par la Commission, plusieurs des intervenants ont remarqué, à juste titre, que la dénomination du Protecteur du citoyen ne tient pas compte du fait que celui-ci n'est pas seulement le protecteur des citoyens, mais aussi des citoyennes, même si celles-ci représentent plus de la moitié de la population du Québec.

Consciente que cette dénomination est conforme à une disposition de la *Loi d'interprétation*, selon laquelle le genre masculin comprend les deux sexes, la Commission n'en estime pas moins souhaitable que le titre de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié afin de devenir la *Loi sur le Protecteur des citoyens et des citoyennes*, ce qui refléterait plus clairement la réalité qu'elle veut couvrir. Toutefois, la Commission a jugé bon de ne pas changer le terme «protecteur», afin d'éviter toute confusion avec toute autre institution et de ne pas affecter sa fragile notoriété, les personnes de sexe féminin nommées à ce poste ayant toujours la possibilité de se désigner en tant que «Protectrice des citoyens et des citoyennes». Néanmoins, la loi n'étant pas encore modifiée, nous continuerons d'y référer, pour les besoins de ce rapport, sous le titre de «*Loi sur le Protecteur du citoyen*».

Recommandation 5

La Commission recommande:

Que soit modifié le titre «Protecteur du citoyen» pour le remplacer par «Protecteur des citoyens et des citoyennes» et que la loi soit modifiée en conséquence.

2.3. L'utilisation du titre

Certains des groupes qui ont témoigné devant la Commission ont sensibilisé ses membres au fait que certaines personnes responsables de services à la clientèle dans certains organismes ou établissements portent le titre d'«ombudsman», de «protecteur» ou de «protectrice», sans réunir toutes les caractéristiques d'indépendance normalement rattachées à l'emploi de ces noms. Afin de prévenir tout usage abusif de ces termes qui serait susceptible de semer la confusion dans l'esprit des citoyens et des citoyennes et de galvauder la fonction, la Commission est d'avis que chacun de ces termes devrait être réservé au Protecteur du citoyen et ne devrait être utilisé par d'autres personnes qu'avec l'autorisation écrite de ce dernier.

Recommandation 6

La Commission recommande:

Que les termes «protecteur du citoyen», «protecteur» et «ombudsman» soient réservés au Protecteur du citoyen et ne puissent être utilisés par d'autres personnes qu'avec l'autorisation écrite de ce dernier.

3. L'EFFICACITÉ DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le rôle du Protecteur du citoyen consiste à enquêter sur les plaintes reçues de la part des citoyens ou citoyennes et à intervenir chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a pu être lésé par l'acte ou l'omission d'un organisme public, d'un ministère ou de l'un de ses fonctionnaires. À cet égard, il est investi, de même que ses employés qu'il désigne, des pouvoirs d'enquête et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*.

Le Protecteur du citoyen peut intervenir de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou de tout groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui. Lorsque, après enquête, il constate que l'administration a fait preuve de négligence ou a commis une injustice envers une personne et n'a pas remédié à la situation, il doit personnellement en aviser par écrit le dirigeant du ministère ou de l'organisme concerné. À cette occasion, il peut faire aussi une recommandation formelle et demander d'être informé des correctifs apportés par l'administration. Si celle-ci néglige d'appliquer les changements recommandés dans un délai raisonnable, le Protecteur du citoyen peut en aviser formellement le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

L'autorité du Protecteur du citoyen repose donc essentiellement sur un pouvoir de recommandation, appuyé de vastes pouvoirs d'enquête. La loi a aussi prévu divers moyens accessoires dont peut se servir le Protecteur du citoyen pour faire corriger les faiblesses de l'administration: rapport annuel, rapport spécial, pouvoir d'intervenir de façon systémique et préventive et, enfin, pouvoir d'intervenir publiquement. Lors de sa consultation, la Commission des institutions a voulu connaître l'opinion du public sur ces moyens prévus dans la loi et sur d'autres moyens qui pourraient éventuellement être mis en oeuvre pour aider le Protecteur du citoyen dans l'accomplissement de son mandat.

3.1. Le pouvoir de recommandation

Comme il ne possède qu'un simple pouvoir de recommandation, le Protecteur du citoyen doit donc principalement compter sur sa force de persuasion et de dissuasion pour obtenir les mesures correctrices qui devraient être apportées à des situations qu'il juge injustes ou préjudiciables. Son autorité étant purement morale, il doit savoir établir un bon esprit de collaboration entre son bureau et l'Administration publique pour que ses interventions soient vraiment efficaces.

Or, malgré l'absence de véritable pouvoir décisionnel, il semble que le Protecteur du citoyen s'avère une institution remarquablement efficace. Ainsi, dans son rapport annuel pour 1989-1990, le Tableau 4 donne les détails de **L'action du Protecteur du citoyen en 1988-89 et en**

1989-90 [7]. On peut constater que, lorsque l'enquête révèle qu'une personne a été lésée par l'administration gouvernementale, dans la grande majorité des cas, une correction est obtenue après une simple intervention du bureau du Protecteur du citoyen. Pour ces deux années, le rapport n'indique qu'un total de six cas où le gouvernement a refusé d'apporter une correction.

Cependant, il arrive que l'administration n'accepte d'apporter des correctifs que pour l'avenir seulement. Même si toutes les situations ne peuvent donner lieu à un recours en droit, les personnes lésées n'ont d'autre choix, pour obtenir réparation, que de s'adresser aux tribunaux, ce qui signifie des coûts considérables que beaucoup ne peuvent assumer. Devant le souhait déjà exprimé par diverses personnes que le Protecteur du citoyen devrait bénéficier de certains pouvoirs coercitifs, la Commission a soumis à la consultation générale la question suivante: «Serait-il souhaitable que le Protecteur du citoyen soit autorisé à entreprendre des poursuites devant les tribunaux lorsque l'administration fait défaut de corriger à sa satisfaction une situation préjudiciable, et ce, en prenant fait et cause pour la personne qu'il estime lésée?»

Plusieurs groupes se sont prononcés en faveur d'une intervention du Protecteur du citoyen devant les tribunaux au nom de citoyens ou de citoyennes, mais une majorité d'intervenants et d'intervenantes se sont opposés à cette idée, surtout pour le motif que cela serait contraire à l'esprit de l'institution de l'ombudsman, axée traditionnellement sur la conciliation et la médiation. Certains, estimant que cette question était plutôt liée à celle de l'accessibilité à la justice, ont plutôt souhaité la révision des critères d'admissibilité à l'aide juridique, ce qui constitue également un sujet de préoccupation pour le Protecteur du citoyen.

Pour le Barreau, un tel pouvoir d'ester en justice aurait ses conséquences sur l'efficacité du Protecteur du citoyen: diminution de la crédibilité de l'institution, disparition de la collaboration de l'administration gouvernementale pourtant nécessaire, chute dramatique du taux de réussite, multiplication fulgurante du nombre de procès, donc judiciarisation injustifiée et indésirable.

Malgré les limites que représente un simple pouvoir de recommandation, le Protecteur du citoyen s'en déclare satisfait et ne souhaite pas obtenir de pouvoir décisionnel. Ainsi, dans le premier rapport annuel (1969) de l'institution, le Protecteur du citoyen, Me Louis Marceau, décrivait comme inévitable cette absence de moyens de coercition qui était de l'essence même de l'institution:

> «Elle était inévitable pour plusieurs raisons. On ne saurait d'abord reconnaître à une personne le droit d'imposer ses vues en matière d'organisation, de procédure ou de discrétion administrative sans porter

---

[7] Voir Annexe 3.

> directement atteinte à l'autorité exécutive responsable. Il serait de plus dangereux d'admettre qu'une autorité nantie de pouvoirs exécutoires puisse exercer "privément" des pouvoirs d'enquête aussi étendus que les siens. Il serait , enfin et surtout, extrêmement difficile d'attribuer à une décision fondée sur l'équité la même force qu'à un jugement dicté par un texte de droit positif [8].»

Selon Me Marceau, c'est cette absence de pouvoirs coercitifs qui explique la souplesse de l'institution et permet au Protecteur du citoyen de discuter même de l'opportunité d'un texte de loi, ce que ne pourrait faire un tribunal. Au cours de notre consultation, la Commission des services juridiques a fait une distinction semblable: «Selon sa loi constitutive, le Protecteur du citoyen intervient là où le droit n'est pas capable de corriger adéquatement le problème.»

Cette argumentation convainc les membres de la Commission de la nécessité de préserver le pouvoir de recommandation du Protecteur du citoyen et ses pouvoirs d'enquête. Si l'institution du Protecteur du citoyen a été créée afin de protéger le citoyen ou la citoyenne contre les abus de l'Administration publique, elle doit le faire de façon à favoriser des rapports harmonieux entre eux, ce que le recours aux tribunaux ne permettrait pas.

3.2. L'apport d'une commission parlementaire

En vertu de l'article 27 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, lorsque l'administration refuse de donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, celui-ci peut en aviser par écrit le gouvernement. S'il le juge à propos, il peut aussi exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. Cependant, la loi reste muette sur les suites à donner au dépôt d'un rapport spécial à l'Assemblée nationale.

Depuis 1986, le Secrétaire général du Conseil exécutif sert d'intermédiaire pour acheminer au Conseil des ministres les dossiers du Protecteur du citoyen qui n'ont pu être solutionnés au niveau d'un ministère ou d'un organisme. Mais si l'intervention auprès du gouvernement ne donne pas les résultats escomptés, le dernier recours du Protecteur du citoyen reste l'Assemblée nationale par le biais d'un rapport spécial ou de son rapport annuel. Dans son rapport annuel de 1985, le Protecteur du citoyen, Me Yves Labonté, écrivait que le dépôt d'un rapport spécial à l'Assemblée nationale et une comparution annuelle du Protecteur du citoyen devant une commission parlementaire étaient des moyens privilégiés pour que s'établissent des relations soutenues entre le Protecteur du citoyen

---

[8]Le Protecteur du citoyen, *Premier rapport annuel, 1969*, p. 41.

et les parlementaires [9]. En dépit de ce fait, le Protecteur du citoyen n'a jamais produit de rapport spécial en vertu de l'article 27 pour plusieurs raisons, dont l'absence de forum pour se faire entendre.

Cependant, depuis 1990, la Commission des institutions est mandatée pour entendre chaque année le Protecteur du citoyen sur son rapport annuel. De même, dans le cadre de l'examen général portant sur l'institution du Protecteur du citoyen, la Commission a voulu réfléchir sur les façons d'accroître la collaboration entre les députés et le Protecteur du citoyen, ainsi que sur les moyens que l'Assemblée nationale pourrait mettre en oeuvre pour augmenter l'efficacité du Protecteur du citoyen. C'est dans cette optique qu'elle a demandé s'il était souhaitable qu'un comité parlementaire permanent (ou une commission parlementaire) soit institué pour voir aux suites à donner aux recommandations du Protecteur du citoyen qui ne sont pas respectées par l'administration.

La plupart des intervenants qui se sont exprimés sur ce point ont répondu favorablement à cette idée. Deux groupes, Au bas de l'échelle et le Comité des travailleurs et travailleuses accidenté-e-s de l'Estrie, ont cependant émis une réserve, soit que cette commission intervienne publiquement et uniquement à la demande du Protecteur du citoyen. Selon ce dernier, une telle commission parlementaire doit s'inscrire dans la dynamique de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, en soutenant, dans la mesure du possible, l'autorité et la crédibilité du Protecteur du citoyen; elle ne doit pas se transformer en cour d'appel des avis de celui-ci.

Les membres de la Commission estiment souhaitable qu'une commission parlementaire permanente soit spécifiquement mandatée par l'Assemblée nationale afin d'examiner toute question relative à l'institution du Protecteur du citoyen et que cette commission puisse, lorsqu'elle le jugera à propos, examiner les situations où l'Administration publique aura tardé à appliquer les changements recommandés par le Protecteur du citoyen. La Commission des institutions, déjà mandatée pour entendre le Protecteur du citoyen chaque année sur son rapport annuel, devrait pouvoir assumer ce rôle, d'autant plus que son mandat d'initiative sur le Protecteur du citoyen lui a permis d'acquérir une connaissance importante de cette institution.

Cependant, l'octroi d'un tel mandat spécial à une commission parlementaire telle que la Commission des institutions ne saurait remettre en question l'indépendance qui caractérise le Protecteur du citoyen et tout ombudsman. Ainsi, la commission ne serait appelée à se pencher que sur les cas qui lui seraient soumis par le Protecteur du citoyen au moyen d'un rapport et sur lesquels elle jugera à propos de tenir des auditions, au cours desquelles elle pourrait entendre notamment les représentants de l'administration. Pour le Protecteur du citoyen, cette commission constituerait donc un forum privilégié où il pourrait porter à l'attention

---

[9] Le Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1985*, p. 6.

de l'Assemblée nationale les situations d'injustice décrites dans ses rapports.

Par ailleurs, la Commission ne pourra endosser systématiquement toute recommandation du Protecteur du citoyen, mais selon l'expérience ontarienne d'un comité parlementaire spécial sur l'ombudsman, il est très rare que le comité ne donne pas raison à l'ombudsman. Loin de diminuer sa crédibilité, la présence d'un tel comité peut donner plus de poids aux recommandations de l'ombudsman. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur les succès de tels comités parlementaires en Alberta, au Nouveau-Brunswick et en Ontario que l'ombudsman de la Saskatchewan a demandé la création d'un comité semblable dans cette province [10].

Au Québec, on peut supposer que la publicité entourant les auditions publiques d'une commission parlementaire constituera un argument supplémentaire de persuasion pour l'administration.

Dans le cadre de ce nouveau mandat spécial, la Commission, outre l'examen des rapports annuels du Protecteur, étudiera et approuvera ses prévisions budgétaires, vérifiera ses engagements financiers et en fera rapport à l'Assemblée nationale. Enfin, elle pourra examiner les rapports spéciaux du Protecteur du citoyen sur les abus de l'administration et pourra entendre à ce sujet les personnes intéressées.

Recommandation 7

La Commission recommande:

Que la Commission des institutions soit spécifiquement chargée par l'Assemblée nationale d'examiner toute question relative à l'institution du Protecteur du citoyen et plus particulièrement que la Commission des institutions assume les fonctions suivantes:

- entend annuellement le Protecteur du citoyen sur son rapport annuel;
- examine, si elle le juge à propos, les rapports spéciaux du Protecteur du citoyen concernant le défaut de certains ministères et organismes de se conformer à ses recommandations et peut entendre à ce sujet les personnes intéressées;
- étudie et approuve les prévisions budgétaires et le plan d'action annuel du Protecteur du citoyen, vérifie ses engagements financiers et fait rapport à l'Assemblée nationale.

---

[10] Ombudsman of Saskatchewan, *Seventeenth Annual Report*, p. 2.

3.3. Le rapport annuel

Lors de sa dernière comparution devant la Commission des institutions, le 28 mai dernier, le Protecteur du citoyen, Me Daniel Jacoby, décrivait l'institution du Protecteur comme «les yeux et les oreilles de l'Assemblée nationale dans notre société en matière de relations entre l'Administration publique et les citoyens».

Dans cette optique, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit plusieurs moyens par lesquels le Protecteur du citoyen peut porter à l'attention des membres de l'Assemblée nationale les situations susceptibles de nuire à la poursuite de bonnes relations entre l'administration gouvernementale et le citoyen ou la citoyenne. L'un de ces principaux moyens est le rapport annuel.

L'article 28 de sa loi fait obligation au Protecteur du citoyen de transmettre chaque année au Président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités pour l'année précédente. Le deuxième alinéa de cet article donne des indications sur le contenu du rapport:

> «Ce rapport expose notamment les cas au sujet desquels le Protecteur du citoyen a fait une recommandation en vertu de l'article 26.2 ou donné un avis en vertu de l'article 27 et, s'il y a lieu, les mesures correctives prises par l'autorité concernée.»

Dans la deuxième partie de son rapport annuel pour 1989-1990, le Protecteur du citoyen passe en revue la situation dans différents ministères et organismes sous sa juridiction, en donnant des exemples de ses interventions et des correctifs obtenus lorsque des causes de lésion ont été constatées. À la fin du rapport, divers tableaux statistiques exposent le nombre de plaintes faites à l'endroit de chaque ministère et organisme [11] et le pourcentage des principales causes de lésions identifiées. Le Tableau 4 (Annexe 3) donne notamment le nombre et le pourcentage des demandes de renseignements, des demandes d'intervention refusées, des demandes d'intervention acceptées avec des données sur le nombre de fois où des corrections ont été obtenues (762 en 1989-1990) et sur le nombre de fois où l'administration a refusé de faire les corrections demandées (3 en 1989-1990).

Or, plusieurs des personnes et des groupes qui ont présenté un mémoire devant la Commission ont souligné avec regret le manque de détails sur ces cas où l'administration a refusé de donner un suivi aux recommandations du Protecteur du citoyen. Ce dernier, en réponse à des questions de la Commission, a pris note que le rapport annuel ne semblait pas suffisamment explicite au chapitre des recommandations refusées, celles-ci étant confondues à l'ensemble des commentaires dans la rubrique propre à chacun des ministères et organismes.

---

[11] Voir Annexe 4.

Du point de vue des membres de la Commission, le rapport annuel répond à deux objectifs, l'un de nature formelle et l'autre de nature sociale. En premier lieu, c'est l'instrument que le législateur a prévu par lequel le Protecteur du citoyen doit rendre compte à l'autorité de qui il relève, soit l'Assemblée nationale, de la façon dont il s'acquitte de son mandat et des difficultés survenues dans l'accomplissement de celui-ci. En deuxième lieu, il s'avère un instrument privilégié de communication pour que les citoyens et les citoyennes soient informés des efforts de l'administration pour assurer une meilleure qualité de ses services. Il est donc important qu'ils et qu'elles puissent bénéficier à cette fin de toute l'information requise, particulièrement quand des ministères ou des organismes résistent à l'application de mesures destinées à améliorer la qualité de leurs services.

Il apparaît toutefois normal que le Protecteur du citoyen, dans un souci de ne pas faire obstacle à toute possibilité de règlement d'un dossier, puisse choisir de ne pas exposer «sur la place publique» certains cas où des espoirs de règlement subsistent. Néanmoins, il serait souhaitable, surtout dans les cas de refus catégorique de l'administration, que le rapport annuel comporte plus de détails sur les cas où les recommandations du Protecteur du citoyen n'ont pas été suivies. De même, il serait souhaitable que ces informations soient facilement identifiables dans le rapport. À ce sujet, nous nous référons au rapport annuel pour 1988-1989 de l'ombudsman de l'Ontario dont la partie II est consacrée à un exposé détaillé des cas où la recommandation de l'ombudsman a été rejetée par l'organisation gouvernementale. Il serait aussi intéressant de retrouver dans le rapport annuel un tableau portant sur le résultat des interventions du Protecteur du citoyen pour les cas de lésions selon les ministères et organismes concernés, comme c'était le cas auparavant [12].

Recommandation 8

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen donne plus de détails, dans son rapport annuel, sur les cas où l'administration refuse de donner suite à ses recommandations.

3.4. L'intervention en équité

Toute loi d'ombudsman doit recevoir une interprétation large et libérale. Tel est le sens du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Friedmann précédemment cité. Dans les motifs rédigés par son ex-juge en chef Dickson, le plus haut tribunal canadien, constatant l'absence

[12] Voir Annexe 5.

de recours en droit pour un grand nombre de cas d'abus de l'administration, souligne la nature réparatrice des lois d'ombudsman.

La *Loi sur le Protecteur du citoyen*, en vertu de l'article 26.1, permet au Protecteur d'intervenir lorsqu'il estime notamment qu'on a agi d'une façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire. Cependant, au contraire des lois d'ombudsman de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, la loi ne prévoit pas expressément comme motif d'intervention le fait qu'une action ou une omission d'un représentant de l'administration soit basée sur une disposition d'une loi, une règle de droit ou une pratique injuste, abusive ou discriminatoire.

Même si la loi autorise déjà le Protecteur du citoyen à intervenir en équité, la Commission des institutions estime qu'il serait approprié d'harmoniser cette loi avec d'autres lois d'ombudsman qui prévoient expressément la possibilité de faire corriger des situations injustes ou préjudiciables résultant d'une décision prise en conformité avec une disposition d'une loi, une règle de droit ou une pratique établie.

Recommandation 9

La Commission recommande:

Que l'article 26.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié par l'ajout, entre les 2e et 3e paragraphes, d'une disposition permettant au Protecteur du citoyen d'intervenir chaque fois qu'une décision rendue par une personne ou un organisme assujetti à sa juridiction est fondée sur une disposition d'une loi, une règle de droit ou une pratique injuste, abusive ou discriminatoire.

3.5. La prévention et l'approche systémique

Dans son document de consultation, au chapitre de l'efficacité du Protecteur du citoyen, la Commission posait les questions suivantes portant sur ses pouvoirs d'agir à titre préventif et systémique:

> «Est-il souhaitable que le Protecteur du citoyen intervienne de plus en plus de façon préventive? Doit-il agir davantage de façon systémique ou doit-il privilégier le traitement des plaintes individuelles? Se sert-il suffisamment de son pouvoir d'enquête de sa propre initiative?»

Ces questions s'inspiraient principalement de commentaires exprimés à l'occasion du Congrès des ombudsmans canadiens tenu à l'automne 1989 à Québec. Au cours des délibérations de ce congrès, deux conceptions différentes du rôle de l'ombudsman se dégagèrent: l'une voulant que

l'ombudsman devait se consacrer à l'étude des plaintes individuelles et limiter les actions systémiques; l'autre, que le traitement de dossiers cas par cas n'était pas suffisant pour mettre un terme à une situation d'injustice généralisée et que l'ombudsman devait mettre l'accent sur l'intervention systémique. De même, certaines personnes étaient plutôt défavorables à une approche préventive par le Protecteur du citoyen, affirmant que ce dernier devait rester en marge du processus de l'élaboration de politiques, tandis que d'autres estimaient qu'une action préventive était susceptible de diminuer le nombre de plaintes.

La plupart des intervenants qui ont répondu à ces questions considéraient important que le Protecteur du citoyen intervienne de manière systémique, mais à la condition que son premier rôle soit d'enquêter sur les plaintes individuelles. Plusieurs d'entre eux ont insisté sur la nécessité de remonter à la source des situations préjudiciables au moyen d'une approche systémique.

En ce qui touche la prévention, quelques groupes et personnes ont exprimé certaines réserves sur la participation du Protecteur du citoyen à l'élaboration de normes ou politiques, en particulier lorsqu'il accepte de conseiller les ministères et organismes. Ainsi croient-ils que ce type d'intervention requiert beaucoup de prudence, le danger que le Protecteur se sente lié par une décision prise en vertu d'une norme établie selon ses conseils étant réel. Par contre, on voit d'un oeil favorable les interventions du Protecteur du citoyen en commission parlementaire à l'occasion de l'étude de projets de loi.

Selon le Protecteur du citoyen, il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité politique d'une loi, mais sur la mise en oeuvre de l'intention du législateur par des pratiques administratives et par l'établissement de normes. Il se prononce donc sur les moyens et non sur les buts d'une loi. Il reconnaît cependant que ce type d'intervention doit être fait avec une certaine réserve puisque la démarcation entre l'opportunité politique et administrative n'est pas toujours claire.

L'intervention systémique du Protecteur du citoyen est facilitée par le fait que la loi l'autorise à intervenir de sa propre initiative, sans qu'une plainte ne lui ait été adressée. Ainsi il intervient lorsqu'une personne lui semble avoir été lésée ou sur le point de l'être. Ayant pu constater dernièrement que son bureau n'avait aucune statistique sur le nombre de cas où cela survient, il entend désormais procéder à la compilation statistique de ces cas.

De l'avis de la Commission, la prolifération des services de l'État ces vingt dernières années et l'augmentation considérable des plaintes au bureau du Protecteur du citoyen rend souhaitable, sinon nécessaire, une intervention à la fois préventive et systémique du Protecteur du citoyen. Il est donc approprié qu'il utilise le pouvoir de recommandation qui lui est donné à l'article 27.3 de sa loi afin de prévenir les situations potentielles de lésion pour le citoyen et la citoyenne. De la même manière, il est souhaitable qu'il se serve de son

pouvoir d'enquêter de sa propre initiative pour son intervention systémique. Cependant, la Commission considère qu'il est important que le Protecteur du citoyen se montre vigilant pour garder intègre la crédibilité de l'institution.

3.6. Le recours aux médias

Le journaliste Jacques Dufresne avait déjà eu ce mot sur la façon dont s'exerçait l'autorité du Protecteur du citoyen sur l'administration gouvernementale:

> «Il ne peut régner que par la persuasion. Son efficacité tient au mélange de respect et de crainte qu'il inspire aux fonctionnaires. Le respect, c'est par sa personne qu'il l'inspire. C'est par sa liberté d'expression qu'il inspire la crainte [13].»

Cette dernière phrase illustre bien l'importance, pour l'efficacité du Protecteur du citoyen, du pouvoir qui lui est reconnu à l'article 27.4 de sa loi de faire des interventions publiques, notamment en s'adressant aux médias. Selon les termes de cet article , le Protecteur peut commenter publiquement un de ses rapports ou une de ses interventions, même en cours d'enquête.

Rappelant que la possibilité de recours aux médias constituait pour le Protecteur du citoyen une des meilleures garanties de son indépendance et de son efficacité, le document de consultation de la Commission invitait le public à livrer ses commentaires sur l'opportunité pour le Protecteur du citoyen d'utiliser les médias devant le refus de l'administration de donner suite à ses demandes ou à ses recommandations. Encore une fois, cette question avait été inspirée par des points de vue contraires sur la question lors du Congrès des ombudsmans canadiens de 1989.

Lors de la consultation, les personnes et les groupes entendus ont exprimé leur satisfaction à l'égard des interventions du Protecteur du citoyen devant les médias.

La Commission des institutions estime que, le Protecteur du citoyen ne disposant que d'un simple pouvoir de recommandation, son autorité ne saurait s'exercer si le législateur n'avait pas également prévu certains moyens accessoires que le Protecteur peut utiliser pour convaincre l'administration de mettre fin à certains abus ou certaines injustices. À cet égard, on ne saurait douter de l'effet dissuasif ou persuasif que peut avoir en certaines occasions la menace de porter à la connaissance du public certains actes injustes ou abusifs. Ce pouvoir est

---

[13] Jacques Dufresne, «L'ombudsman et les conflits dans le secteur public», *La Presse*, 4 novembre 1989.

donc essentiel à l'institution du Protecteur du citoyen et ne saurait être remis en question.

3.7. L'interruption de la prescription

Dans le cadre de l'examen de son mandat, le Protecteur du citoyen demande à la Commission des institutions que sa loi constituante soit modifiée de façon à ce que l'acceptation d'une plainte par son bureau ait un effet interruptif de la prescription civile ou de la déchéance du délai d'exercice d'un recours administratif.

À l'appui de cette demande, le Protecteur explique qu'il arrive des situations où une personne qui porte plainte à son bureau soit obligée, malgré son intervention, d'entreprendre en même temps des procédures devant un tribunal civil ou administratif, celles-ci devant être souvent exercées dans un court laps de temps sous peine de perdre ses droits. Selon le Protecteur, cela entraîne inévitablement des coûts inutiles et des malentendus alors même qu'il est intervenu au dossier ou sur le point de le régler.

Cependant, deux groupes ont aussi porté à l'attention de la Commission des cas de personnes contraintes de renoncer à l'intervention du Protecteur du citoyen afin de ne pas perdre leur recours en révision en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* [14]. En effet, une personne qui veut contester une décision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) n'a, dans certains cas, que 30 jours pour le faire; ce faisant, elle renonce à la reconsidération administrative de la décision de la Commission prévue à l'article 365 de la loi, la reconsidération ne pouvant, en effet, continuer qu'avec le consentement de l'autre partie. Or, comme la CSST n'a plus le pouvoir de reconsidérer sa décision, l'intervention du Protecteur du citoyen devient illusoire.

La Commission des institutions est d'avis que l'introduction dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen* d'une nouvelle disposition visant à interrompre la prescription équivaudrait à renverser l'économie de la loi qui veut que le recours à l'ombudsman soit un recours subsidiaire, ouvert à un citoyen ou à une citoyenne qu'en l'absence d'un autre recours adéquat.

Deuxièmement, introduire l'interruption de la prescription équivaudrait à considérer le recours au Protecteur du citoyen au même titre qu'un recours en justice. Or, le Protecteur du citoyen est une alternative au recours en justice.

Le droit concernant la prescription s'en trouverait également affecté puisque, en vertu de l'article 2224 du *Code civil du Bas-Canada*, une demande en justice interrompt la prescription. Or, un recours devant

---

[14] L.R.Q., chap. A-3.001.

un tribunal administratif n'étant pas considéré comme une demande en justice, il n'interrompt pas la prescription.

Quelques lois du Québec prévoient effectivement une interruption de la prescription pour protéger des droits en vue de poursuites civiles [15]. Par exemple, dans le cas de la *Charte des droits et libertés de la personne*, le dépôt d'une plainte à la Commission des droits de la personne entraîne la suspension de la prescription de tout recours civil portant sur les mêmes faits jusqu'à ce que celle-ci cesse d'agir, jusqu'à ce qu'un règlement intervienne entre les parties ou jusqu'à ce qu'un tribunal soit saisi du litige. Une telle mesure s'explique par la nature des dossiers de la Commission et par les délais d'enquête qu'ils nécessitent. De plus, en vertu de sa loi, lorsque la Commission au terme d'une enquête décide de saisir un tribunal, elle doit prendre fait et cause pour la personne qu'elle croit victime de discrimination.

La situation du Protecteur du citoyen est différente. Contrairement à la Commission, il ne peut s'adresser à un tribunal en prenant fait et cause pour une personne qu'il croit victime de lésion. De même, les délais d'enquête sont plus courts au bureau du Protecteur du citoyen, plus de la moitié de ses enquêtes étant résolues en moins de deux mois. Comme le Protecteur le reconnaît lui-même, l'effet interruptif de prescription pourrait entraîner un accroissement de ces délais. Si son intervention ne donne pas les résultats escomptés, les délais d'attente avant d'obtenir une décision exécutoire d'un tribunal s'en trouveront inutilement prolongés. Or, le Protecteur du citoyen est souvent saisi de plaintes concernant la lenteur des procédures devant les tribunaux administratifs. On peut donc se retrouver avec des effets contraires au but recherché. Dans les cas où les intérêts de parties privées seraient en cause, chacune d'entre elles pourrait subir les conséquences de cette prolongation de délais.

Il faut noter qu'aucune des lois prévoyant l'interruption de la prescription des poursuites civiles ne prévoit l'interruption des délais d'exercice d'un recours administratif. Dans les autres provinces canadiennes, aucune loi concernant l'ombudsman ne prévoit une disposition visant à interrompre la prescription ou le délai d'exercice d'un recours administratif. Aucune disposition semblable ne semble exister non plus dans les lois étrangères instituant un ombudsman.

La Commission des institutions estime, par conséquent, qu'il n'est pas souhaitable que l'acceptation d'une demande par le bureau du Protecteur du citoyen ait un effet interruptif de la prescription ou de la déchéance du délai d'exercice d'un recours administratif. Toutefois, la

---

[15] *Loi visant à favoriser le civisme*, L.R.Q., chap. C-20, article 19; *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., chap. I-6, article 12; Loi sur les normes du travail, L.R.Q., chap. N-1.1, article 116; *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, article 76.

Commission considère que l'introduction d'un recours devant un organisme administratif ne devrait pas empêcher le Protecteur du citoyen de poursuivre efficacement son intervention. Dans le cas particulier de la CSST, la contestation d'une décision devant un comité de révision ne devrait pas empêcher celle-ci de reconsidérer sa décision pour donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen. L'article 365 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* devrait être modifié en conséquence. En outre, il est souhaitable que le Protecteur du citoyen attire l'attention du gouvernement sur toute loi ou tout règlement qui entraîne des situations préjudiciables, notamment lorsque les délais prévus pour exercer un recours administratif sont trop courts.

Recommandation 10

La Commission recommande:

Que l'article 365 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* soit modifié de façon à ce que l'introduction d'une demande en révision ne fasse pas obstacle à la reconsidération administrative par la CSST de sa décision, afin de lui permettre de donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen;

Que le Protecteur du citoyen attire l'attention du gouvernement sur les lois ou les règlements qui entraînent des situations préjudiciables, notamment en raison de délais trop courts qui y sont prévus pour exercer un recours civil ou administratif.

4. LA JURIDICTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans son jugement concernant l'ombudsman de la Colombie-Britannique, la Cour suprême reconnaît l'importance de l'institution de l'ombudsman pour aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement [16].

Or, cela s'applique aussi bien au Protecteur du citoyen du Québec qu'à l'ombudsman de la Colombie-Britannique. En effet, comme le mentionne le juge Dickson, toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard (et maintenant Terre-Neuve), ont une loi sur l'ombudsman semblable à celle de la Colombie-Britannique pour réparer les abus de l'Administration publique. Toutefois, la juridiction couverte varie d'une loi à l'autre. C'est ainsi qu'au Nouveau-Brunswick, la juridiction de l'ombudsman couvre expressément les secteurs municipal, hospitalier et scolaire. Il apparaît que la juridiction la plus restreinte, en ce qui concerne les organismes couverts, soit celle du Protecteur du citoyen du Québec.

Le Protecteur du citoyen a juridiction uniquement sur les ministères et organismes dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, à l'exception du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et du Directeur général des élections. Il n'a donc pas juridiction sur les sociétés d'État ni sur les autres organismes gouvernementaux dont le personnel ne fait pas partie de la fonction publique. Il ne peut non plus exercer aucun contrôle sur les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ni sur ceux du réseau de l'éducation. Les municipalités ne sont pas assujetties à sa compétence non plus. Pour son dernier exercice financier, le Protecteur du citoyen a dû refuser plus de deux mille demandes concernant ces secteurs hors de sa compétence, comparativement à plus de 1 800 pour l'exercice précédent, ce qui démontre une croissance des demandes dans ces secteurs. C'est pourquoi la Commission des institutions s'est interrogée au cours de sa consultation sur l'opportunité d'élargir le mandat du Protecteur du citoyen de façon à couvrir l'ensemble des organismes du gouvernement et des établissements des réseaux.

4.1. Les organismes du gouvernement non visés par la *Loi sur le Protecteur du citoyen*

Adoptée en 1968, la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à ses articles 14 et 15, limite la juridiction de ce dernier aux ministères et organismes dont les employés font partie de la fonction publique. À cette époque, l'Administration publique québécoise se manifestait surtout dans les services offerts par les différents ministères. Le nombre d'organismes gouvernementaux étant encore assez limité, le critère choisi pour délimiter la juridiction du Protecteur du citoyen lui permettait donc de couvrir la quasi-totalité de l'action gouvernementale, même si certains

---

[16] [1984] 2 R.C.S. 447, p. 461.

organismes publics échappaient déjà à son contrôle, comme c'était le cas pour Hydro-Québec. Mais, au fil des années, la portée de sa compétence a été quelque peu amoindrie avec la création de nouveaux organismes administratifs dont le personnel ne fait pas partie de la fonction publique et les modifications administratives apportées à d'autres organismes. C'est ainsi que les anciens fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services sur lesquels le Protecteur avait compétence avant leur passage à la Société immobilière du Québec ne relèvent plus de sa juridiction, même s'ils exercent sensiblement les mêmes fonctions.

Aux yeux de plusieurs personnes, dont le Protecteur du citoyen, ce critère pour délimiter la compétence de l'ombudsman est anachronique, désuet et prive bon nombre de citoyens et de citoyennes de la possibilité d'un recours à l'ombudsman lorsque leurs droits sont brimés à la suite d'actes posés par des personnes pourtant rémunérées à même les fonds publics. D'après le groupe Au bas de l'échelle, il ne repose sur aucun raisonnement transparent et logique. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen demande l'élargissement de son mandat afin de couvrir, en plus des organismes dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, tout organisme gouvernemental répondant à l'une de ces conditions:

- le gouvernement ou un ministre nomme au moins la majorité de ses membres;

- son fonds social fait partie du domaine public.

L'ensemble de ces trois critères correspond à la définition d'un «organisme du gouvernement» ou d'un «organisme public» que l'on retrouve dans la majorité des textes de lois du Québec, notamment à l'article 66 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* [17]:

> «Aux fins de la présente loi, un organisme public est un organisme dont l'Assemblée nationale, le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine public.»

Une définition identique se retrouve dans la *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec* [18] et dans la *Loi sur les terres du domaine public* [19]. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* donne la même définition des «organismes gouvernementaux» en précisant

---

[17] L.R.Q., chap. A-23.1.

[18] L.R.Q., chap. D-9.1, article 1.

[19] L.R.Q., chap. T-8.1, article 4.

toutefois qu'elle exclut les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux [20]. Quant à la *Loi sur les règlements*, elle s'applique à tout règlement édicté ou approuvé par le gouvernement ou un organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé et rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1.) ou dont le fonds social fait partie pour moitié ou plus du domaine public [21].

La juridiction du Vérificateur général couvre notamment les organismes dont le gouvernement ou l'Assemblée nationale nomme la majorité des membres et toute société à fonds social dont les actions sont détenues majoritairement par le gouvernement.

La définition d'un «organisme public» contenue dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen* est sans conteste beaucoup plus restrictive que celle qui apparaît dans l'ensemble de la législation québécoise. De même, elle apparaît beaucoup plus limitée que celle que l'on retrouve dans les lois d'ombudsman des autres provinces. En Nouvelle-Écosse, la juridiction de l'ombudsman comprend notamment les organismes dont la majorité des membres sont nommés par le gouvernement et qui sont subventionnés par des fonds publics. En Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, elle inclut les organismes dont les membres du conseil d'administration sont:

- nommés par une loi, un ministre, le lieutenant-gouverneur en conseil;
- dans l'accomplissement de leurs fonctions, des officiers publics ou des officiers de la province; ou
- responsables devant la province.

En Alberta, la définition d'un «organisme provincial» inclut nommément les sociétés de la Couronne. En Ontario, la juridiction de l'ombudsman vise l'ensemble de l'organisation gouvernementale, soit tout ministère, régie ou autre service administratif du gouvernement, y compris ses organismes. L'expression «organisme» n'étant pas définie, une interprétation très large devrait lui être donnée.

En conséquence, il serait approprié que la juridiction du Protecteur du citoyen soit étendue aux organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme au moins la majorité de ses membres ou dont le fonds social fait partie du domaine public, sauf ceux que le gouvernement décidera d'exclure expressément.

---

[20] L.R.Q., chap. A-2.1, article 4.

[21] L.R.Q., chap. R-18.1, article 2.

Certaines exclusions spéciales ont été recommandées par divers organismes qui ont témoigné devant la Commission. Ainsi, le Barreau estime que les organismes relevant directement de l'Assemblée nationale ne devraient pas être soumis au contrôle du Protecteur du citoyen. Cependant, la Commission a décidé de ne pas retenir cette recommandation. En effet, la Commission est d'avis que le Protecteur du citoyen devrait pouvoir intervenir à l'égard de tout organisme appelé à poser des actes susceptibles d'affecter les droits des citoyens et des citoyennes, même si l'Assemblée nationale nomme la majorité de ses membres ou de ses dirigeants.

Le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec a également émis certaines réserves à ce que la Commission des droits de la personne soit assujettie à la juridiction du Protecteur du citoyen, car il s'agit d'un organisme de protection des droits qui serait soumis à la surveillance d'une autre institution vouée à la protection des droits. Quant à la Commission des droits de la personne, elle n'a pas d'objection à pouvoir elle aussi bénéficier des services du Protecteur du citoyen, sauf à l'égard de ses décisions de saisir ou non un tribunal des droits de la personne.

La Commission des institutions considère que la Commission des droits de la personne, en tant qu'organisme offrant de nombreux services aux citoyens et aux citoyennes, devrait être soumise à la compétence du Protecteur, mais convient qu'il ne serait pas souhaitable qu'un recours au Protecteur soit utilisé comme un appel des décisions de la CDPQ de saisir un tribunal des droits de la personne.

La Commission des services juridiques et le Barreau ont aussi fait connaître leur opposition à ce que la compétence du Protecteur du citoyen soit étendue au secteur de l'aide juridique. L'un des principaux motifs avancés est que l'aide juridique ne peut être assimilée d'aucune façon à l'État, sauf lorsqu'elle détermine l'admissibilité des personnes à ses services, auquel cas elle assume une fonction de gestionnaire des fonds publics. Or, l'admissibilité à l'aide juridique est déterminée par les corporations régionales d'aide juridique, qui sont des entités juridiques distinctes de la Commission des services juridiques. Les avocats à l'emploi de ces corporations ne sont pas nommés et rémunérés selon la *Loi sur la fonction publique*. Ils sont appelés à représenter quotidiennement des individus aux prises avec l'appareil étatique. De plus, le contrôle des décisions d'admissibilité à l'aide juridique est déjà exercé par le biais d'un comité de révision.

Par contre, des groupes tels que le Centre de recherche-action sur les relations raciales ont insisté sur la nécessité d'un ombudsman pour la clientèle du réseau de l'aide juridique, en raison notamment de l'importance de ce réseau et de la position de faiblesse de sa clientèle peu informée.

De l'avis de la Commission des institutions, la Commission des services juridiques devrait être soumise à la juridiction du Protecteur du citoyen au même titre que tout organisme gouvernemental qui offre des services à la population défrayés à même les fonds publics. Les corporations régionales devraient également relever de la compétence du Protecteur du citoyen lorsqu'elles exercent une activité gouvernementale, comme lorsqu'elles déterminent l'admissibilité à l'aide juridique. La possibilité d'un recours au comité de révision pour les questions d'admissibilité ne devrait pas faire obstacle à la reconnaissance de la compétence du Protecteur, ce dernier devant lui-même apprécier si une demande au comité de révision constitue un recours utile au sens de l'article 18(1) de sa loi. En aucun cas, l'acte professionnel de l'avocat ne pourrait être soumis à la surveillance du Protecteur du citoyen, ce dernier n'ayant pas à intervenir dans les relations d'ordre contractuel entre un professionnel et son client, un contrôle disciplinaire devant être exercé par la corporation professionnelle et par l'Office des professions.

Recommandation 11

La Commission recommande:

Que l'article 14 soit modifié de façon à ce que la juridiction du Protecteur du citoyen couvre, outre les organismes du gouvernement dont le personnel est nommé et rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique*, les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme au moins la majorité des membres ou dont le fonds social fait partie du domaine public, sauf ceux que le gouvernement décidera d'exclure expressément.

Recommandation 12

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen ait compétence pour intervenir à l'égard des actes ou des omissions de la Commission des droits de la personne;

Que le Protecteur du citoyen ait compétence pour intervenir à l'égard des actes ou des omissions de la Commission des services juridiques, des corporations régionales d'aide juridique ou de leurs employés, sauf en ce qui concerne les actes professionnels qui sont régis par le Code des professsions.

4.2. Le réseau de la santé et des services sociaux

Comme elle l'indiquait dans son document de consultation de septembre 1990, la Commission des institutions a entrepris le présent mandat d'initiative «principalement pour examiner la possibilité et l'opportunité d'étendre le champ de compétence du Protecteur du citoyen», en particulier au secteur de la santé et des services sociaux.

Il importe d'abord de préciser que la Commission a mené l'ensemble de ses travaux sur cette question, y compris la formulation de la recommandation qui en résulte, avant l'adoption de la nouvelle *Loi sur la santé et les services sociaux*, sanctionnée le 4 septembre 1991. C'est pourquoi le présent rapport ne tient pas compte des changements qui ont été apportés par cette loi au système de protection des droits dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Témoignant devant la Commission au début de ce mandat d'initiative, le Protecteur du citoyen avait identifié ce qu'il considérait comme les principales carences dans la protection des droits des usagers du réseau: des mécanismes de recours disparates, peu fonctionnels, confus, parfois inexistants; la captivité de la clientèle; la disparité de traitement dans les établissements du réseau tant à l'échelle régionale que provinciale; l'absence d'un recours indépendant et extérieur au réseau.

Pour remédier à certaines lacunes, le Protecteur du citoyen proposait un système de traitement des plaintes à trois niveaux:

1° un mécanisme de traitement des plaintes instauré par l'établissement;

2° un recours de deuxième niveau à l'instance régionale;

3° un recours de dernier niveau à un mécanisme formel et indépendant de type ombudsman.

Le Protecteur du citoyen s'étant offert pour jouer le rôle d'ombudsman dans le réseau, la Commission des institutions a donc soumis cette question à sa consultation générale sur le Protecteur du citoyen.

Cette question a suscité un très fort intérêt de la part des groupes et personnes ayant participé à la consultation, le quart des 62 mémoires reçus étant consacré presque entièrement à cette question.

Il se dégage de la consultation un consensus sur la nécessité d'un mécanisme de recours indépendant, transparent et extérieur au réseau, malgré certaines divergences sur l'instance qui devra en assumer la responsabilité. Certains organismes qui se sont opposés à l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen au réseau de la santé et des services sociaux croient que ce rôle devrait plutôt être dévolu à des groupes de défense des droits, selon les principes d'un système d'«advocacy» comme il en existe aux États-Unis.

À ce sujet, la Commission des institutions estime que ces groupes mènent une action essentielle dans la promotion des droits et dans les services d'aide et d'accompagnement qu'ils offrent aux personnes qui ont besoin d'assistance, notamment en vue d'exercer un recours. Cependant, comme le dit le Protecteur du citoyen, ils ne sauraient constituer un «recours» comme tel en raison du préjugé favorable qu'ils doivent maintenir pour bien remplir leur rôle. Un recours, au contraire, suppose une institution neutre, dotée de pouvoirs d'enquête, qui examinerait la position de chaque partie avant de rendre ses conclusions. Or, il ressort de la consultation que la création d'un tel mécanisme de recours indépendant et transparent s'avère très souhaitable.

Certains groupes ont toutefois exprimé la crainte que l'implantation d'un mécanisme de recours indépendant pour les usagers des services de santé et des services sociaux entraîne un certain dédoublement avec d'autres recours à des organismes chargés d'une mission spéciale dans la défense des droits, comme la Commission des droits de la personne et la Commission de protection des droits de la jeunesse. Il faut toutefois souligner que la juridiction de la CDPQ pour enquêter est limitée aux plaintes de discrimination et à celles concernant l'exploitation à l'égard des personnes âgées et des personnes handicapées, ce qui laisse sans recours beaucoup de personnes ayant des plaintes à formuler sur des sujets tels que la qualité des services. Quant à la Commission de protection des droits de la jeunesse, elle intervient lorsque les droits d'un enfant reconnus dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* et la *Loi sur les jeunes contrevenants* ont été lésés; sa compétence s'exerce ainsi dans un champ limité. L'arrivée d'un nouveau recours informel qui couvrirait l'ensemble du réseau pourrait donc compléter les recours existants, comme l'ont d'ailleurs souligné quelques groupes. Dans les cas où deux juridictions pourraient se chevaucher, il serait souhaitable qu'une action concertée soit menée par les deux institutions.

Selon la majorité des participants à la consultation, la personne ou l'instance qui assumera la responsabilité de ce nouveau recours agira en tant que recours ultime et n'interviendra que pour les plaintes qui ne pourront être réglées de façon satisfaisante aux niveaux de l'établissement, qui devra implanter son propre mécanisme de plaintes, et, ensuite, de la régie régionale. De cette façon, les usagers auront la garantie d'un recours indépendant et impartial pour faire valoir leurs droits, si l'objet de leur plainte n'est pas réglé aux deux niveaux précédents. En outre, cela permettra une certaine uniformité dans l'étude des plaintes à l'échelle de la province, garantissant à toutes les personnes un traitement égal de leur dossier.

L'implantation d'un mécanisme de traitement des plaintes dans chacun des quelque 900 établissements du réseau suppose qu'une instance supérieure en assume la coordination pour toute la province. Le Protecteur du citoyen a déjà une expérience dans ce domaine, puisqu'il a pu assister plusieurs organismes et ministères en vue de l'implantation de services de plaintes et a d'ailleurs préparé un document descriptif des

caractéristiques essentielles propres à un mécanisme interne de traitement des plaintes.

De l'avis des membres de la Commission des institutions, il serait donc opportun que le Protecteur du citoyen, en raison de son expertise et de l'intérêt qu'il a toujours manifesté en faveur de l'implantation de mécanismes internes de traitement des plaintes, soit consulté lors de l'élaboration de tels mécanismes dans le réseau de la santé et des services sociaux. De même, il serait souhaitable que la personne ou l'instance qui recevra le mandat d'examiner les plaintes à titre de recours ultime soit également mandatée pour évaluer les mécanismes internes mis sur pied dans le réseau.

La présente consultation lui ayant permis de constater l'existence d'un besoin général dans le réseau de la santé et des services sociaux en faveur de la création d'un recours de troisième ligne qui soit à la fois efficace, indépendant et transparent, la Commission s'est aussi interrogée sur l'opportunité de confier cette nouvelle responsabilité au Protecteur du citoyen ou à une autre instance dont le champ d'intervention serait éventuellement limité à ce réseau.

L'institution que représente le Protecteur du citoyen répond certainement aux critères de transparence et d'indépendance à l'égard de l'administration que l'on attend d'une autorité appelée à recevoir et examiner les plaintes de personnes qui se croient lésées. La souplesse et l'absence de formalisme de cette institution, alliées à sa grande crédibilité tant auprès de l'administration que de la population, sont des éléments qui plaident en faveur de l'extension de son mandat à tout le secteur de la santé et des services sociaux. Un autre avantage, qui a été souligné par plusieurs groupes, tient à l'efficacité du bureau du Protecteur du citoyen qui, comme nous le démontre ses rapports annuels, réussit à faire respecter la quasi-totalité de ses recommandations.

Cependant, les succès actuels de l'institution amènent aussi à réfléchir sur les conséquences qu'un éventuel élargissement de son mandat au secteur de la santé et des services sociaux pourrait entraîner. Quelques organismes se sont ainsi demandés si le Protecteur du citoyen ne risquait pas de se voir dépassé par le nombre de demandes et ainsi atteindre son niveau d'inefficacité. Pour sa dernière année d'exercice, son bureau a dû refuser 412 plaintes touchant le réseau hospitalier, comparativement à 422 l'année précédente. Toutefois, ces statistiques peuvent difficilement servir pour l'évaluation du nombre de plaintes potentielles, advenant l'élargissement de son mandat à ce réseau. En effet, même en supposant que l'extension de sa juridiction entraînerait une augmentation du nombre de demandes, celle-ci serait partiellement limitée par le fait qu'il n'interviendrait qu'en dernière ligne.

Outre la crainte de certains groupes que le Protecteur du citoyen devienne une bureaucratie, le contexte très spécialisé et complexe dans lequel évolue le milieu de la santé et des services sociaux est un autre élément qui peut être retenu en faveur du choix d'une autre instance que

le Protecteur du citoyen pour assurer la protection des droits des personnes dans ce secteur. C'est pourquoi la suggestion faite par des groupes de créer une institution spécialisée dans l'étude des plaintes du réseau hospitalier, comme il en existe en Angleterre et en Suède, peut s'avérer une option intéressante.

En conclusion, l'analyse de la situation dans le réseau de la santé et des services sociaux confirme la nécessité d'offrir pour tous les usagers de ce réseau l'accès à un recours ultime pour recevoir et étudier les plaintes portant sur les services dispensés par un établissement, lorsque ces plaintes n'auraient pu être réglées de façon satisfaisante à l'intérieur de l'établissement concerné ni à l'instance régionale. Ce mandat pourrait être assumé par le Protecteur du citoyen ou par une autre instance qui pourrait satisfaire aux caractéristiques de neutralité, d'indépendance et de transparence nécessaires pour garantir aux usagers un traitement efficace de leurs plaintes.

Recommandation 13

La Commission recommande:

Que les usagers du réseau de la santé et des services sociaux puissent bénéficier d'un recours ultime, efficace, indépendant et transparent, soit au Protecteur du citoyen ou à une autre instance;

Que le Protecteur du citoyen puisse agir à titre de conseiller lors de l'élaboration de mécanismes de traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux.

4.3. Le réseau de l'éducation

Dans son document de consultation destiné à tous les groupes ou personnes intéressés par les questions de protection des droits des citoyens et des citoyennes, la Commission des institutions s'interrogeait notamment sur l'opportunité que soit accordée au Protecteur du citoyen une juridiction sur les organismes et les établissements du réseau scolaire ou du réseau de l'éducation.

Malheureusement, la Commission ne peut que regretter le peu de participation des divers groupes ou institutions normalement intéressés par les questions touchant au domaine de l'éducation. Ainsi, tient-elle à exprimer sa déception de n'avoir reçu aucun mémoire des associations étudiantes ni des associations de parents, non plus que des groupes d'enseignants. Seulement quelques autorités institutionnelles ont présenté un mémoire.

Parmi les groupes qui ont déposé un mémoire, le Conseil scolaire de l'Île de Montréal s'est prononcé à l'encontre d'un élargissement du mandat du Protecteur du citoyen au réseau scolaire, considérant que la *Loi sur l'instruction publique* prévoit déjà plusieurs mécanismes adéquats pour assurer la protection des enfants. La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec s'est opposée, pour sa part, à un éventuel rattachement des ombudsmans universitaires au Protecteur du citoyen, ce qui créerait, selon la Conférence, un précédent qui conférerait à un organisme extérieur à l'université l'exercice d'une juridiction qu'aucune lacune observable du système actuel ne pourrait justifier.

Cependant, l'Office des personnes handicapées, la Commission des droits de la personne et la Commission de protection des droits de la jeunesse ont réitéré leur souhait que la *Loi sur l'instruction publique* prévoie la possibilité d'un recours indépendant pour les élèves et leurs parents. Selon ces organismes, bien que la nouvelle loi reconnaisse une multitude de droits aux parents et aux élèves, il devient très difficile d'en assurer le respect à défaut de la possibilité de soumettre un conflit à l'arbitrage d'une personne ou d'un organisme impartial capable d'agir rapidement. Pour la solution de ces conflits, on considère que les tribunaux sont de peu d'utilité en raison des délais trop longs et des coûts trop élevés. Or, à l'école, mentionne la CDPQ, la privation de quelques semaines de classe peut faire la différence entre le succès ou l'échec.

Plusieurs exemples nous ont été présentés de situations dont la solution ne peut attendre: les enfants ayant une déficience intellectuelle qui sont classés en «classe spéciale»; un élève suspendu d'un cours par un professeur jusqu'à la fin de l'année scolaire à la suite de son refus de s'excuser de certaines critiques formulées; un étudiant qui abandonne son secondaire 5 au début de l'année scolaire et à qui on refuse, un mois plus tard, sa demande de réinscription. Dans ces cas, le recours prévu dans la loi au Conseil des commissaires est vu comme insuffisant, car il ne s'agit pas d'une instance extérieure au réseau scolaire. La loi prévoit également un recours au ministre de l'Éducation, mais seulement pour les plaintes contre l'inconduite d'un enseignant.

La Commission des droits de la personne a compétence pour intervenir dans les cas où un motif de discrimination ou d'exploitation à l'égard des personnes âgées ou handicapées est invoqué. Les parents d'élèves présentant une déficience intellectuelle placés dans une classe spéciale ont donc la possibilité de déposer une plainte à la CDPQ. Toutefois, cette possibilité n'existe pas dans les autres cas où les droits d'un élève peuvent être lésés par une décision prise à son sujet sans qu'il ne s'agisse de discrimination ou d'exploitation. Même dans les situations où la Commission des droits de la personne peut intervenir, cela implique souvent une «judiciarisation» du litige. Or, la plupart des conflits scolaires trouveraient plus facilement des solutions dans une formule souple de négociation et d'arbitrage, comme le permet le recours au Protecteur du citoyen.

Considérant ces faits, les membres de la Commission des institutions estiment souhaitable que les élèves des niveaux primaire et secondaire puissent bénéficier d'un recours indépendant et transparent, extérieur au réseau. Le Protecteur du citoyen leur est apparu comme l'instance appropriée pour recevoir, en dernier recours, les plaintes des élèves ou de leurs parents qui croient que leurs droits ont été lésés par une décision, un acte ou une omission quelconque de la part d'une école, d'une commission scolaire ou d'un de ses comités. Cependant, dans le milieu scolaire comme dans le milieu hospitalier, un problème né à l'intérieur d'une institution doit trouver sa solution, autant que possible, à l'intérieur de cette même institution ou, à défaut, de l'instance supérieure qui a le pouvoir d'approuver ses actes. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen ne devrait être saisi d'une plainte qu'à titre de recours ultime, après que l'élève ou ses parents se soient adressés à l'établissement et à la commission scolaire concernés, lesquels devraient disposer des plaintes qui leur seraient soumises avant l'expiration d'un court délai qui serait prévu par la loi.

La Commission est aussi d'avis que tous les établissements d'enseignement collégial devraient se doter d'un système de traitement des plaintes qui combine les caractéristiques fondamentales d'indépendance, de neutralité et de transparence. Aucun établissement de niveau collégial ne s'étant présenté devant la Commission, il lui a donc été difficile de vérifier quels établissements étaient déjà pourvus de tels mécanismes de traitement des plaintes. De même, ces établissements étant des organismes créés par le gouvernement et dont le ministre de l'Enseignement supérieur nomme les membres du conseil d'administration, ils devraient être sujets au contrôle du Protecteur du citoyen, comme recours ultime pour les plaintes qui n'ont pas été solutionnées à l'intérieur de l'établissement.

En ce qui concerne les établissements universitaires, outre l'UQAM qui est la seule des universités constituantes de l'Université du Québec à offrir un tel service à sa clientèle, les universités Concordia, Laval, McGill et Montréal ont un ombudsman.

La Commission des institutions reconnaît que les efforts déployés par ces universités pour assumer leur responsabilité face aux erreurs ou négligences que peut générer leur administration témoignent favorablement de leur capacité d'offrir un traitement juste et équitable à leur clientèle. Aussi estime-t-elle que de tels mécanismes de traitement des plaintes devraient être accessibles à toute personne, quelle que soit la taille ou la région de l'établissement universitaire qu'elle fréquente.

Par ailleurs, bien que les ombudsmans actuellement en fonction dans les universités accomplissent un travail remarquable, il demeure que ces personnes ne sont pas investies de toutes les caractéristiques essentielles au rôle d'un ombudsman. En effet, même si les établissements universitaires ont rattaché l'ombudsman à leurs plus hautes instances décisionnelles, ces personnes ne peuvent bénéficier de l'indépendance essentielle à leur fonction et ne possèdent pas formellement de pouvoirs d'enquête. Dans ce contexte, il est souhaitable que les lacunes de

l'administration universitaire puissent également faire l'objet du contrôle d'une instance externe.

Toutefois, comme le rappelle la Cour suprême dans un jugement sur l'application de l'article 32 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [22], les universités jouissent d'une autonomie de décision qui est renforcée par l'importance de respecter la liberté académique et, à ce titre, elles ne peuvent être considérées comme des «organismes du gouvernement». Cependant, comme l'a rappelé le Barreau lors de sa comparution devant la Commission, l'université est quand même un décideur public et un organisme qui rend un service public. Son champ d'activités est déterminé par la loi, de même que son financement qui est assuré en grande partie par des fonds gouvernementaux. Ses décisions internes sont aussi sujettes au contrôle judiciaire.

C'est pourquoi la Commission des institutions, tout en reconnaissant que les problèmes de la communauté universitaire doivent d'abord trouver leur solution à l'intérieur de chaque établissement et dans le respect de la longue tradition d'autonomie de ces institutions, estime opportun que les établissements universitaires soient, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, soumis à la juridiction du Protecteur du citoyen pour les cas où une solution satisfaisante n'aurait pas été trouvée à l'intérieur de l'établissement.

Recommandation 14

La Commission recommande:

Que les élèves des niveaux primaire et secondaire puissent bénéficier d'un recours indépendant et transparent, extérieur au réseau;

Que la juridiction du Protecteur du citoyen soit étendue afin de lui permettre d'intervenir chaque fois qu'il a raison de croire que, dans l'exercice d'une fonction administrative, le titulaire d'une fonction ou d'un emploi relevant d'une école, d'une commission scolaire ou de l'un de ses comités, a lésé un élève dans l'exercice ou la jouissance d'un droit reconnu par la *Loi sur l'instruction publique*;

Que le Protecteur du citoyen ne puisse intervenir qu'à titre de recours ultime, après que l'élève ou ses parents se soient adressés à l'établissement et à la commission scolaire.

---

[22] *McKinney* c. *Université de Guelph*, [1990] 2 R.C.S. 229.

Recommandation 15

La Commission recommande:

Que chaque établissement collégial et universitaire se dote d'un système de traitement des plaintes qui présente les caractéristiques fondamentales d'indépendance, de neutralité et de transparence;

Que le Protecteur du citoyen ait juridiction pour intervenir sur toute plainte concernant un étudiant ou une étudiante d'un collège ou d'une université si la plainte n'a pu être réglée dans l'établissement.

4.4. Le réseau des municipalités

Le Protecteur du citoyen n'a aucune compétence pour intervenir à l'égard des actes ou omissions des organismes municipaux et de leurs employés. Lors de l'adoption de la *Loi du Protecteur du citoyen* en 1968, le premier ministre Jean-Jacques Bertrand avait expliqué que son gouvernement avait jugé bon d'exclure «pour le moment» les gouvernements municipaux de la juridiction du Protecteur du citoyen, mais que rien n'empêcherait de les inclure plus tard si l'opinion publique le requérait [23].

Suivant une proposition du Protecteur du citoyen, la Commission des institutions a, lors de sa consultation, demandé l'opinion du public sur l'opportunité d'étendre la juridiction du Protecteur du citoyen aux organismes municipaux, selon un système optionnel par lequel les corporations municipales choisiraient elles-mêmes de s'assujettir à la compétence du Protecteur du citoyen.

Malheureusement, le peu de réponses reçues à ce sujet n'a pas rendu facile la réflexion des membres de la commission sur ce point. Du côté des municipalités, les villes de Montréal et de Québec ont fait parvenir un mémoire à la Commission. La ville de Montréal a recommandé que la juridiction du Protecteur du citoyen ne soit pas étendue aux organismes municipaux, alléguant qu'il revient à la municipalité d'identifier la structure de gestion impartiale des plaintes qui lui conviendra le mieux. Pour sa part, la ville de Québec estime qu'il appartient au gouvernement du Québec d'assujettir globalement l'ensemble des municipalités du Québec à la juridiction du Protecteur du citoyen et en conséquence d'en assumer les coûts. Elle rappelle cependant qu'il appartient à chaque municipalité de mettre sur pied une administration locale apte à traiter efficacement et rapidement les demandes et plaintes de ses citoyens. Les municipalités

---

[23] Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, p. 3507 (22 octobre 1968).

qui ne réussiraient pas à atteindre cet objectif et qui feraient l'objet d'une intervention du Protecteur du citoyen seraient appelées à rembourser au gouvernement du Québec une partie des frais encourus pour l'extension de sa juridiction à l'ensemble des municipalités du Québec.

En 1988, la ville de Québec avait demandé et obtenu de l'Assemblée nationale une modification à sa charte l'autorisant à conclure une entente ayant pour effet de l'assujettir à la juridiction du Protecteur du citoyen pour le traitement des plaintes de ses citoyens et de ses citoyennes. Malheureusement, cette entente n'a jamais pu voir le jour en raison du coût nécessaire à sa mise en oeuvre et du faible nombre de dossiers prévisibles. Néanmoins, la ville serait prête à mener une expérience pilote de trois ans où elle serait soumise à la juridiction du Protecteur du citoyen, dans la mesure où le gouvernement du Québec accepterait d'en assumer les frais.

Quelques organismes sans lien direct avec le monde municipal ont aussi exprimé leur opinion. Le Comité provincial des malades s'est opposé à cette extension du mandat du Protecteur du citoyen, estimant qu'on ne peut centraliser la solution de problèmes d'ordre municipal, celle-ci devant être adaptée à chaque ville. La Chambre des notaires souhaite une étude pour déterminer si l'extension de la formule «ombudsman» s'avère nécessaire. Si tel était le cas, elle recommande la création d'un commissaire aux services municipaux. Le Barreau et le Centre de recherche-action sur les relations raciales sont favorables à ce que les corporations municipales s'assujettissent elles-mêmes, volontairement, à la compétence du Protecteur du citoyen, le Barreau considérant toutefois que certains domaines tels que l'évaluation foncière devraient être exclus lorsqu'il existe un autre recours utile. Enfin, le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec recommande que tous les organismes municipaux soient assujettis à la juridiction du Protecteur du citoyen.

Les administrations municipales, en raison des nombreux services qu'elles dispensent à la population, ne sauraient échapper aux erreurs et aux abus que toute administration est susceptible de commettre. Les contribuables qui se sentent lésés par certains faits et gestes de l'administration de leur municipalité devraient à cet égard bénéficier d'une protection adéquate. Dans cet esprit, il serait donc souhaitable que les administrations municipales se dotent d'un mécanisme de traitement des plaintes rapide et efficace, dans la mesure où leur bassin de population le leur permettrait. Comme le notent fort pertinemment les villes de Québec et de Montréal dans leurs mémoires, il appartient d'abord à chaque municipalité de mettre sur pied la structure de gestion des plaintes qui lui conviendra, en autant qu'elle respecte les critères d'indépendance et d'impartialité essentiels à sa crédibilité et à son efficacité.

De même, les membres de la Commission croient qu'il revient à chaque municipalité de décider de l'opportunité d'offrir à ses contribuables l'accès à une institution extérieure telle que le Protecteur du citoyen pour examiner les plaintes concernant son administration. Si

les lois du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse assujettissent les municipalités à la juridiction de l'ombudsman, les témoignages recueillis par la Commission au cours de la présente consultation tendent plutôt à vouloir laisser aux administrations locales le libre choix sur cette question.

Des modifications législatives sont nécessaires pour permettre l'intervention du Protecteur du citoyen pour les plaintes concernant les municipalités, ce dernier ayant dû refuser plus de 1 400 plaintes provenant du domaine municipal au cours de ses deux dernières années d'exercice. À ce propos, il est souhaitable que toute disposition concernant la juridiction du Protecteur du citoyen soit intégrée à sa propre loi constitutive. Sur ce point, la Commission souligne l'exemple de la législature du Manitoba qui vient de modifier la loi de l'ombudsman afin de lui permettre de conclure avec la ville de Winnipeg une entente prévoyant la prestation de ses services en retour de certains honoraires [24].

La Commission des institutions estime donc qu'il serait approprié que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifiée de façon à permettre au Protecteur de conclure des ententes avec les municipalités afin que celles-ci puissent s'assujettir volontairement à sa juridiction, moyennant certains frais à être définis dans chaque entente. S'il y a lieu, les lois municipales devront être modifiées en conséquence.

Recommandation 16

La Commission recommande:

Que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifiée de façon à permettre au Protecteur du citoyen de conclure des ententes avec des municipalités afin que celles-ci puissent s'assujettir volontairement à la juridiction du Protecteur du citoyen, les frais devant être définis dans chaque entente.

4.5. Les relations de travail

En vertu d'une disposition expresse dans sa loi, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir en matière de relations de travail. Dans son document de consultation, la Commission a demandé si cette exception devait être maintenue.

Huit intervenants ont répondu à la question. À une exception près, ils se sont tous prononcés à l'encontre d'une extension de la

---

[24] L.R.M. 1987, chap. O-45, mod. par L.M. 1990-91, chap. 10, article 2.

juridiction du Protecteur du citoyen dans le champ des relations de travail, faisant notamment valoir que l'ombudsman doit aider à régler des problèmes entre l'État et les citoyens, et non pas entre un employeur et ses employés. Les membres de la Commission partagent cette opinion et estiment donc que l'exception en matière de relations de travail doit être maintenue.

4.6. Les tribunaux administratifs

Selon les termes de l'article 18 de sa loi, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission:

> 3° d'un organisme public ou d'une personne, alors que cet organisme ou cette personne était tenu d'agir judiciairement.

Cette disposition, introduite dans la loi en 1987, fait qu'aujourd'hui le Protecteur du citoyen doit laisser aux tribunaux compétents le droit exclusif de regard sur les actes ou omissions d'une personne ou d'un organisme tenu d'agir judiciairement. Auparavant, le Protecteur du citoyen pouvait enquêter sur la procédure suivie par un organisme du gouvernement ou l'un de ses membres dans l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, chaque fois qu'il avait raison de croire que la procédure suivie était entachée d'une irrégularité grave et que justice n'avait pas été rendue ou ne pourrait l'être. Or, il appert que le Protecteur du citoyen n'a pratiquement jamais été appelé à exercer ce pouvoir et, quand des irrégularités de procédure étaient constatées, l'autorité décisionnelle n'avait généralement pas le pouvoir de rouvrir son enquête ou de modifier sa décision.

Dans le cadre de la révision générale du mandat du Protecteur du citoyen, la Commission des institutions, rappelant l'exemple de l'Ontario où les tribunaux ont reconnu la compétence de l'ombudsman sur le fond des décisions et la procédure des tribunaux administratifs, s'est demandée si le Protecteur du citoyen doit également avoir pareille compétence.

La majorité des mémoires reçus ont présenté une position opposée à toute intervention du Protecteur du citoyen à l'égard des tribunaux administratifs. Les organismes intéressés, soit la Conférence des membres de tribunaux administratifs du Québec, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens et le Groupe de 13 présidents d'organismes d'adjudication, estiment que l'intervention du Protecteur du citoyen dans ce domaine constituerait une immixtion dans le domaine judiciaire et équivaudrait à créer un droit d'appel déguisé pour quiconque se montrerait insatisfait d'une décision. De même, soulignant le pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures sur les tribunaux administratifs, plusieurs organismes ont rappelé les hésitations des cours à s'immiscer dans le fond des décisions des tribunaux administratifs en raison du caractère spécialisé de ces derniers. On a également fait valoir que, tandis que les tribunaux administratifs sont liés par la règle de droit,

le Protecteur du citoyen fonde surtout ses interventions sur une notion d'équité qu'il substitue à la règle de droit.

Ces organismes souhaitent plutôt une réforme globale de la justice administrative. Un des moyens de cette réforme à être privilégié serait la création d'un conseil de la justice administrative dont une des responsabilités serait de recevoir et d'étudier les plaintes des citoyens et des citoyennes.

Par contre, plusieurs personnes témoignant devant la Commission ont exprimé l'opinion que l'exclusion des tribunaux administratifs du champ d'intervention du Protecteur du citoyen n'était pas justifiée, soulignant, d'une part, que leurs membres n'ont ni le statut ni l'indépendance des juges et, d'autre part, insistant sur la nécessité d'un encadrement de ces tribunaux. Le jugement de la Cour suprême dans Friedmann a également été cité à l'appui d'une éventuelle extension de la juridiction du Protecteur du citoyen dans ce domaine. Dans cet arrêt, la Cour suprême a reconnu que l'expression «question d'administration», utilisée dans la loi de la Colombie-Britannique pour délimiter la juridiction de l'ombudsman, englobe tout ce que les organismes gouvernementaux font pour mettre en oeuvre les politiques gouvernementales. Seules les activités de l'assemblée législative et des cours de justice échapperaient à l'examen de l'ombudsman [25].

Interrogé sur cette question lors de sa dernière visite à la Commission, le Protecteur du citoyen ne juge pas opportun d'élargir son mandat à l'égard des tribunaux administratifs, rappelant toutefois qu'il conserve son entière compétence sur le volet administratif de leurs activités. Il considère aussi que, s'il n'a pas le pouvoir de faire changer une décision manifestement erronée, il lui reste l'autorité de recommander à l'organisme public en faveur de qui elle a été rendue de ne pas s'en prévaloir intégralement, c'est-à-dire d'en éliminer lui-même la partie erronée.

La Commission des institutions considère donc qu'il n'y a pas lieu de modifier l'article 18 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin de permettre à ce dernier d'intervenir sur la procédure et les décisions des personnes ou des autorités lorsqu'elles sont tenues d'agir judiciairement.

4.7. Les entreprises privées ayant un contrat avec le gouvernement

En vertu de l'article 16 de sa loi constituante, le Protecteur du citoyen a compétence pour intervenir à l'égard des actes ou omissions d'un organisme ou d'une personne qui exerce par délégation les fonctions d'un organisme ou d'une personne assujetti à sa compétence.

---

[25] [1984] 2 R.C.S. 447, p. 474.

Cependant, le Protecteur du citoyen a attiré l'attention de la Commission sur un usage répandu chez des ministères et organismes de faire appel à l'entreprise privée par contrat de service pour réaliser leur mandat, sans recourir à la délégation. Il considère donc qu'il devrait avoir tout autant la compétence d'intervenir à l'égard des actes ou des omissions du contractant qui ont pu léser des citoyens ou des citoyennes. La Commission a soumis cette question à la consultation.

Cette demande du Protecteur du citoyen peut s'appuyer sur des précédents. Dans un mémoire déposé à la Commission, l'ombudsman de Nouvelle-Zélande mentionne avoir juridiction pour examiner les actes de tout entrepreneur privé engagé par une organisation qui procure des services au public. De son côté, l'ombudsman de l'Alberta, lors du dépôt de son mémoire, négociait avec les ministères et organismes une clause que ces derniers pourraient inclure dans les contrats de service et qui permettrait à l'ombudsman d'enquêter sur les plaintes individuelles au sujet d'un service fourni par un contractant qui aurait normalement été offert par le gouvernement.

Peu d'objections ont été soulevées dans les mémoires ou lors des auditions quant à l'éventualité d'étendre le mandat du Protecteur aux actes ou omissions des personnes ou entreprises qui offrent un service public en lieu et place de l'administration gouvernementale, sauf quant au choix des critères pour délimiter la juridiction du Protecteur du citoyen.

La Commission des institutions estime que le Protecteur du citoyen devrait pouvoir intervenir à l'égard des actes ou omissions d'une personne ou d'un organisme à qui un ministère ou organisme assujetti à sa juridiction a confié l'exécution d'une fonction qui lui est attribuée par la loi.

Recommandation 17

La Commission recommande:

Que l'article 16 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à ce que le Protecteur du citoyen puisse enquêter à l'égard des actes ou omissions de toute personne à qui un ministère ou un organisme relevant de la compétence du Protecteur du citoyen a confié l'exécution d'une fonction qui lui est attribuée par la loi.

5. AUTRES QUESTIONS

5.1. Droit de mutation et de promotion du personnel du Protecteur du citoyen dans la fonction publique

La *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit expressément que la *Loi sur la fonction publique* [26] ne s'applique pas au Protecteur du citoyen ni à son adjoint non plus qu'à ses fonctionnaires et employés. Cette disposition avait été incluse dans la loi, lors de son adoption en 1968, afin de préserver l'indépendance de l'institution à l'égard de la fonction publique dont elle serait appelée à surveiller les actes.

Cependant, cette situation n'était pas sans créer des inconvénients, puisque le personnel du Protecteur du citoyen se voyait privé de toute mobilité vers la fonction publique et se trouvait de fait empêché de développer un plan de carrière. Par ailleurs, pour entrer au service du Protecteur du citoyen, une personne employée dans la fonction publique devait préalablement démissionner. C'est pourquoi en 1987 des modifications furent apportées à la loi, permettant un droit de retour dans un emploi de la fonction publique, par voie de mutation ou de concours de promotion pour les employés qui, immédiatement avant leur nomination chez le Protecteur du citoyen, occupaient un emploi de la fonction publique. Le même droit fut consenti à ses employés qui avaient déjà été nommés à titre permanent dans la fonction publique et qui, le 23 juin 1987, occupaient un emploi régulier chez le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen demande que ce droit de mutation et de promotion dans la fonction publique soit étendu aux membres de son personnel qui, depuis au moins trois ans, ont acquis la permanence à son service.

Certains groupes, tels que le Comité des travailleurs et travailleuses accidenté-e-s de l'Estrie, ont cependant exprimé leur opposition à ce que le personnel du Protecteur du citoyen puisse bénéficier de quelque avantage lors d'ouverture de postes dans la fonction publique, craignant que cela n'affecte son impartialité et sa crédibilité.

D'après le Protecteur du citoyen, l'apparence d'indépendance de l'institution ne peut être entachée par la modification souhaitée, dont le seul but est de permettre à un membre du personnel de bénéficier d'une mobilité après une période de cinq ans de travail chez le Protecteur du citoyen, la permanence n'étant acquise qu'après deux ans.

En vertu du *Règlement sur les conditions de travail des employés du Protecteur du citoyen* [27], les conditions de travail des membres de la

---

[26] L.R.Q., chap. F-3.1.

[27] R.R.Q., chap. P-32, r.1.

fonction publique s'appliquent en très grande partie au personnel du Protecteur du citoyen. Cependant la procédure d'embauche sur une base permanente reste sensiblement différente. Dans la fonction publique, toute ouverture de postes est annoncée par avis public; tel n'est pas le cas chez le Protecteur du citoyen, sa loi ne lui imposant aucune contrainte quant au mode de nomination de son personnel.

Dans les circonstances, la Commission des institutions considère qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions de la loi sur cette question.

5.2. Le rapport des activités

En vertu de l'article 28 de sa loi constituante, le Protecteur du citoyen doit transmettre au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 septembre de chaque année, un rapport de ses activités pour l'année civile précédente. Il demande que, pour adapter la loi à la réalité, les mots «année civile précédente» soient remplacés par «exercice financier précédent». Il s'agit d'une modification législative d'ordre technique à laquelle la Commission des institutions souscrit sans peine.

Recommandation 18

La Commission recommande:

Que l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié en remplaçant les mots «année civile précédente» par «exercice financier précédent».

ADDENDA

Les députés de l'Opposition officielle, mesdames Louise Harel, Jocelyne Caron et monsieur Rémy Trudel, expriment leur dissidence quant aux recommandations 7 et 13 soumises par la Commission des institutions.

Recommandation 7 - L'apport d'une commission parlementaire

Le 8 août 1991, les membres de la Commission des institutions se réunissaient pour étudier les recommandations finales devant être formulées à la suite de l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen. L'une des recommandations soumises proposait que la Commission des institutions puisse étudier toute proposition du Premier ministre quant à la nomination du Protecteur du citoyen. Cette recommandation n'a pas été retenue par la majorité des membres de la formation ministérielle comme devant faire partie du rapport final. Pour notre part, nous avons fait valoir notre appui à une telle recommandation pour les motifs exposés ci-après.

Tout d'abord, il nous apparaît important de garantir la crédibilité nécessaire à l'institution du Protecteur du citoyen en s'assurant de l'impartialité et de la qualité du mode de nomination du représentant ou de la représentante de l'institution. À la lumière des témoignages reçus lors des auditions des organismes devant la Commission des institutions, il ne semble pas que la nomination du Protecteur du citoyen avec l'accord des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale offre toutes les garanties souhaitées. Pour sa part, le Protecteur du citoyen s'est déclaré en faveur d'une telle recommandation, y voyant «que des éléments positifs susceptibles de donner plus de sens par la suite au vote des parlementaires».

Par ailleurs, dans plusieurs provinces canadiennes l'ombudsman est nommé à la suite de la recommandation d'un comité spécial chargé de faire des propositions de nomination. La loi de la Colombie-Britannique prévoit spécifiquement que la nomination de l'ombudsman se fait sur recommandation unanime d'un comité spécial de l'Assemblée législative constitué à cette fin. De semblables comités existent aux États-Unis pour la nomination par exemple de juges. La recommandation soumise s'inscrivait donc dans un courant nord-américain où une attention particulière est portée au mode de nomination des personnes qui représentent les institutions démocratiques.

Enfin, la recommandation qui avait été proposée à la Commission des institutions conservait au Premier ministre toute la latitude désirée pour donner suite à la décision de cette dernière ou la rejeter. Elle n'était donc pas abusive et aurait dû être retenue.

Recommandation 13 - Le réseau de la santé et des services sociaux

Les députés de l'Opposition officielle ne peuvent donner leur appui à la recommandation telle que formulée puisqu'elle outrepasse le mandat confié à la Commission des institutions. Les questions posées soumises dans le document de consultation se résumaient ainsi: Serait-il souhaitable d'étendre la juridiction du Protecteur du citoyen à l'égard des établissements du réseau de la santé et des services sociaux? Si oui, quelles devraient en être les modalités? Advenant une telle extension de son champ de compétence, le Protecteur du citoyen pourrait-il rester un recours aussi efficace?

À la suite de nombreux témoignages de personnes qui oeuvrent dans le réseau de la santé et des services sociaux, d'experts et du Protecteur du citoyen, les membres de la Commission en sont venus à la conclusion que la juridiction de ce dernier pouvait être étendue aux établissements du réseau sans compromettre l'efficacité de son action. En aucun temps la Commission n'avait à se pencher sur la possibilité qu'une autre instance agisse comme recours ultime lors du traitement des plaintes émanant des établissements du réseau. Ce n'était pas son mandat et la recommandation 12 devrait se lire comme suit:

> «Que les usagers du réseau de la santé et des services sociaux puissent bénéficier d'un recours ultime, efficace, indépendant et transparent tel que le Protecteur du citoyen.»

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1:

Considérant que le Protecteur du citoyen relève directement sans intermédiaire de l'Assemblée nationale, à l'instar du Vérificateur général et du Directeur général des élections;

Considérant qu'en vertu de la *Loi électorale* et la *Loi sur le Vérificateur général*, le Directeur général des élections et le Vérificateur général soumettent déjà leurs prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale;

Considérant qu'il est nécessaire d'assurer l'indépendance du Protecteur du citoyen à l'égard du pouvoir exécutif.

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen soumette ses prévisions budgétaires annuelles à l'Assemblée nationale;

Que l'Assemblée nationale confie à la Commission des institutions l'étude et l'approbation des prévisions budgétaires du Protecteur du citoyen;

Que la Commission des institutions, après étude et modification le cas échéant, adopte ces prévisions budgétaires et fasse rapport à l'Assemblée nationale;

Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié en conséquence, notamment à l'article 17 des Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale concernant la vérification des engagements financiers.

Recommandation 2:

Considérant que l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit la nomination par le gouvernement d'un adjoint au Protecteur du citoyen sur recommandation de ce dernier;

Considérant que l'appellation «adjoint» porte à confusion et n'est pas adéquate compte tenu de l'importance réelle de cette fonction et du rôle qui lui est attribué;

Considérant qu'il serait opportun que la loi prévoie la possibilité de nommer plusieurs vice-protecteurs;

Considérant qu'il est important que le Protecteur du citoyen soit consulté lors de la nomination d'un vice-protecteur, en raison du caractère personnalisé du statut du Protecteur, de l'unicité de ses décisions et de la nécessaire indépendance de la fonction;

Considérant que, pour plus d'efficacité, il serait approprié que le Protecteur du citoyen puisse déléguer au vice-protecteur ses pouvoirs de recommandation.

La Commission recommande:

Que l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à ce que le gouvernement puisse nommer au plus trois vice-protecteurs;

Que le 2e alinéa de l'article 12 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à permettre au Protecteur du citoyen de déléguer à un vice-protecteur les pouvoirs énumérés aux articles 26.1 et 26.2.

Recommandation 3:

Considérant les résultats d'un sondage fait en 1990 sur la notoriété du Protecteur du citoyen selon lesquels l'institution du Protecteur du citoyen et ses services sont peu connus de la population en général et particulièrement des clientèles défavorisées et peu scolarisées;

Considérant que l'institution du Protecteur du citoyen est particulièrement méconnue à l'extérieur de la région de Québec;

Considérant la faible utilisation des services du Protecteur du citoyen par les populations autochtones, particulièrement celles vivant dans les régions éloignées, dont l'accès aux services du gouvernement est limité par l'existence de barrières culturelles, linguistiques et géographiques;

Considérant que les services du Protecteur du citoyen sont aussi peu utilisés par les membres des communautés culturelles et les anglophones;

Considérant que le bureau du Protecteur du citoyen a préparé en 1988 un plan d'action pour rejoindre les autochtones, les membres des communautés culturelles et les anglophones, mais qu'il n'a pu obtenir le budget nécessaire pour le mettre en oeuvre;

Considérant qu'il importe que les ministères et organismes informent davantage leur clientèle sur la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen développe de concert avec le ministère des Communications un programme d'information auprès de clientèles cibles, soit les anglophones, les membres des communautés culturelles, les populations autochtones ainsi que les clientèles peu scolarisées et défavorisées et que des budgets soient prévus en conséquence;

Que cette information soit disponible dans tous les comptoirs ou bureaux où le citoyen et la citoyenne reçoivent des services de l'Administration publique;

Que le Protecteur du citoyen soumette à la Commission des institutions, en même temps que ses prévisions budgétaires, son plan d'action pour atteindre les objectifs précédemment décrits;

Que le Protecteur du citoyen élabore un programme d'accès à l'égalité pour son personnel;

Que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit amendée afin que les ministères et organismes aient l'obligation d'informer leurs clientèles sur les services du Protecteur du citoyen.

Recommandation 4:

Considérant que l'implantation de services d'accueil en régions permettrait de mieux faire connaître les services du Protecteur du citoyen à l'ensemble de la population du Québec et d'accélérer l'étude des plaintes, notamment les plaintes provenant du milieu carcéral.

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen implante des services d'accueil dans les régions qu'il détermine dans son plan d'action et que des budgets lui soient alloués en conséquence;

Que dans l'implantation de ces services, le Protecteur du citoyen accorde une attention aux populations des établissements de détention.

Recommandation 5:

Considérant que le Protecteur du citoyen est le protecteur de tous les citoyens et de toutes les citoyennes du Québec.

La Commission recommande:

Que soit modifié le titre «Protecteur du citoyen» pour le remplacer par «Protecteur des citoyens et des citoyennes» et que la loi soit modifiée en conséquence.

Recommandation 6:

Considérant le caractère unique de l'institution du Protecteur du citoyen ou de l'ombudsman;

Considérant qu'il est important d'éviter dans l'esprit des citoyens et des citoyennes toute confusion possible avec d'autres institutions qui ne possèdent pas ces caractéristiques fondamentales d'indépendance rattachées à l'institution du Protecteur du citoyen ou d'un ombudsman.

La Commission recommande:

Que les termes «protecteur du citoyen», «protecteur» et «ombudsman» soient réservés au Protecteur du citoyen et ne puissent être utilisés par d'autres personnes qu'avec l'autorisation écrite de ce dernier.

Recommandation 7:

Considérant que le Protecteur du citoyen tient son mandat de l'Assemblée nationale;

Considérant qu'il est souhaitable d'établir de meilleurs moyens de collaboration entre le Protecteur du citoyen et les membres de l'Assemblée nationale, notamment pour la mise en oeuvre de ses recommandations;

Considérant qu'une commission parlementaire constitue un excellent forum où le Protecteur du citoyen peut porter à l'attention de l'Assemblée nationale et du public toute situation qu'il estime préjudiciable, ainsi que ses recommandations pour la corriger;

Considérant que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* permet à ce dernier de faire un rapport spécial à l'Assemblée nationale devant le défaut d'un organisme ou d'un ministère de remédier adéquatement à une situation qu'il estime préjudiciable.

La Commission recommande:

Que la Commission des institutions soit spécifiquement chargée par l'Assemblée nationale d'examiner toute question relative à l'institution du Protecteur du citoyen et plus particulièrement que la Commission des institutions assume les fonctions suivantes:

- entend annuellement le Protecteur du citoyen sur son rapport annuel;

- examine, si elle le juge à propos, les rapports spéciaux du Protecteur du citoyen concernant le défaut de certains ministères et organismes de se conformer à ses recommandations et peut entendre à ce sujet les personnes intéressées;

- étudie et approuve les prévisions budgétaires et le plan d'action annuel du Protecteur du citoyen, vérifie ses engagements financiers et fait rapport à l'Assemblée nationale.

Recommandation 8:

Considérant la valeur éducative et préventive du rapport annuel;

Considérant qu'en raison de la neutralité et de l'indépendance du Protecteur du citoyen, il est important que celui-ci fasse preuve de la plus grande transparence possible;

Considérant que les citoyens et les citoyennes ont le droit d'être informés sur les manquements de l'administration.

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen donne plus de détails dans son rapport annuel, sur les cas où l'administration refuse de donner suite à ses recommandations.

Recommandation 9:

Considérant que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* ne prévoit pas expressément que le Protecteur du citoyen puisse intervenir lorsqu'une action ou une omission d'un fonctionnaire est fondée sur une disposition d'une loi, une règle de droit ou une pratique injuste, abusive ou discriminatoire;

Considérant qu'il serait approprié de prévoir dans la loi une telle disposition afin de faciliter les interventions en équité du Protecteur du citoyen.

La Commission recommande:

Que l'article 26.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié par l'ajout, entre les 2e et 3e paragraphes, d'une disposition permettant au Protecteur du citoyen d'intervenir chaque fois qu'une décision rendue par une personne ou un organisme assujetti à sa juridiction est fondée sur une disposition d'une loi, une règle de droit ou une pratique injuste, abusive ou discriminatoire.

Recommandation 10:

Considérant que la philosophie de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* est d'offrir une intervention lorsque le citoyen n'a pas d'autre recours légal adéquat;

Considérant que l'intervention du Protecteur du citoyen se doit d'être rapide et a effectivement lieu à l'intérieur d'un délai moyen de deux mois;

Considérant que les interventions du Protecteur du citoyen ne donnent lieu qu'à des recommandations;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de modifier la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin que l'acceptation d'une plainte ait pour effet d'interrompre la prescription civile ou la déchéance du délai d'exercice d'un recours administratif;

Considérant que l'article 365 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* peut faire obstacle à l'intervention utile du Protecteur du citoyen.

La Commission recommande:

Que l'article 365 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* soit modifié de façon à ce que l'introduction d'une demande en révision ne fasse pas obstacle à la reconsidération administrative par la CSST de sa décision, afin de lui permettre de donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen;

Que le Protecteur du citoyen attire l'attention du gouvernement sur les lois ou les règlements qui entraînent des situations préjudiciables, notamment en raison de délais trop courts qui y sont prévus pour exercer un recours civil ou administratif.

Recommandation 11:

Considérant que le Protecteur du citoyen est le mandataire de l'Assemblée nationale pour intervenir chaque fois qu'un citoyen ou une citoyenne allègue être lésé par une autorité qui relève du gouvernement du Québec et qui est chargée de mettre en oeuvre une politique ou un programme gouvernemental;

Considérant les articles 14 et 15 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* en vertu desquels le Protecteur du citoyen n'a juridiction que sur les ministères, organismes ou personnes désignées par l'Assemblée nationale dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, à l'exception du Conseil exécutif, du Conseil du Trésor et du Directeur général des élections;

Considérant que le développement considérable de l'Administration publique a rendu le critère «dont la Loi prévoit que le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*» insuffisant pour assurer une protection adéquate du citoyen et de la citoyenne contre les lésions;

Considérant que le mécanisme de traitement des plaintes du Protecteur du citoyen répond aux exigences de l'administration publique moderne et au besoin des citoyens et des citoyennes d'une justice accessible et gratuite;

La Commission recommande:

Que l'article 14 soit modifié de façon à ce que la juridiction du Protecteur du citoyen couvre, outre les organismes du gouvernement dont le personnel est nommé et rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique*, les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme au moins la majorité des membres ou dont le fonds social fait partie du domaine public, sauf ceux que le gouvernement décidera d'exclure expressément.

Recommandation 12:

Considérant que le Protecteur du citoyen doit avoir compétence sur tout acte ou omission d'une organisation gouvernementale posé dans le cours de ses activités administratives;

Considérant que la Commission des droits de la personne, étant un organisme qui offre des services aux citoyens et citoyennes, devrait être soumise à la juridiction du Protecteur du citoyen;

Considérant que la Commission des services juridiques et les corporations régionales d'aide juridique - même si les professionnels et autres employés à leur emploi ne sont pas nommés et rémunérés selon la *Loi sur la fonction publique* - dispensent à même les fonds publics des services à la population, notamment en matière d'admissibilité à la justice;

Considérant que la compétence du Protecteur du citoyen ne saurait en aucun cas couvrir ce qui entre dans le cours normal des services rendus par un professionnel pour son client, étant donné que ceux-ci peuvent faire l'objet d'autres recours.

La Commission recommande:

Que le Protecteur du citoyen ait compétence pour intervenir à l'égard des actes ou des omissions de la Commission des droits de la personne;

Que le Protecteur du citoyen ait compétence pour intervenir à l'égard des actes ou des omissions de la Commission des services juridiques, des corporations régionales d'aide juridique ou de leurs employés, sauf en ce qui concerne les actes professionnels qui sont régis par le Code des professions.

Recommandation 13:

Considérant les lacunes importantes constatées dans la protection des droits des usagers du réseau de la santé et des services sociaux;

Considérant que l'une des principales lacunes identifiées par les intervenants tient à l'absence d'un recours efficace, indépendant et transparent;

Considérant qu'il y a lieu de reconnaître le principe de la responsabilité des établissements dans le traitement des plaintes, en tant que premiers dispensateurs de service;

Considérant l'implication de l'instance régionale dans le traitement des plaintes;

Considérant que, au cours de ses deux dernières années d'exercice, le Protecteur du citoyen a dû rejeter, faute de juridiction, plus de 800 plaintes provenant du réseau de la santé et des services sociaux;

Considérant qu'il y a lieu que les usagers du réseau puissent bénéficier d'un recours ultime après le traitement de leur plainte par l'établissement et par l'instance régionale;

Considérant l'expertise acquise par le Protecteur du citoyen dans le domaine de la protection des droits.

La Commission recommande:

Que les usagers du réseau de la santé et des services sociaux puissent bénéficier d'un recours ultime, efficace, indépendant et transparent, soit au Protecteur du citoyen ou à une autre instance;

Que le Protecteur du citoyen puisse agir à titre de conseiller lors de l'élaboration de mécanismes de traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Recommandation 14:

Considérant que la *Loi sur l'instruction publique* (L.R.Q., chapitre I-13.3) reconnaît, aux articles 1 et suivants, les droits de l'élève et de ses parents;

Considérant que la *Loi sur l'instruction publique* prévoit, pour l'élève visé par une décision ou pour ses parents, un recours au conseil des commissaires d'une commission scolaire ou, lorsqu'il s'agit d'une plainte contre l'inconduite d'un enseignant, un recours au ministre de l'Éducation;

Considérant l'absence dans la *Loi sur l'instruction publique* d'un recours transparent, indépendant et extérieur au réseau pour les élèves dont les droits peuvent être lésés par un acte, une omission ou une décision;

Considérant que l'Office des personnes handicapées, la Commission des droits de la personne et la Commission de protection de la jeunesse ont unanimement recommandé que la *Loi sur l'instruction publique* prévoie la possibilité d'un recours indépendant pour les élèves et leurs parents;

Considérant que le Protecteur du citoyen serait appelé à jouer dans la protection des droits des élèves un rôle complémentaire à celui respectivement joué par ces trois organismes;

Considérant que, au cours de ses deux dernières années d'exercice, le Protecteur du citoyen a dû refuser, faute de juridiction, environ 400 plaintes provenant du réseau scolaire.

La Commission recommande:

Que les élèves des niveaux primaire et secondaire puissent bénéficier d'un recours indépendant et transparent, extérieur au réseau;

Que la juridiction du Protecteur du citoyen soit étendue afin de lui permettre d'intervenir chaque fois qu'il a raison de croire que, dans l'exercice d'une fonction administrative, le titulaire d'une fonction ou d'un emploi relevant d'une école, d'une commission scolaire ou de l'un de ses comités, a lésé un élève dans l'exercice ou la jouissance d'un droit reconnu par la *Loi sur l'instruction publique*;

Que le Protecteur du citoyen ne puisse intervenir qu'à titre de recours ultime, après que l'élève ou ses parents se soient adressés à l'établissement et à la commission scolaire.

Recommandation 15:

Considérant que tout étudiant et toute étudiante d'un collège d'enseignement général et professionnel ou d'une université doit pouvoir bénéficier d'un recours pour toute lésion causée par l'administration de l'établissement qu'il fréquente;

Considérant que tout établissement collégial ou universitaire devrait offrir un système interne de traitement des plaintes qui présente les caractéristiques d'indépendance, de neutralité et de transparence;

Considérant qu'il est aussi souhaitable que la clientèle étudiante des collèges et des universités puisse bénéficier d'un recours ultime et extérieur à l'établissement pour les cas qui n'ont pas été réglés de façon satisfaisante par celui-ci.

La Commission recommande:

Que chaque établissement collégial et universitaire se dote d'un système de traitement des plaintes qui présente les caractéristiques fondamentales d'indépendance, de neutralité et de transparence;

Que le Protecteur du citoyen ait juridiction pour intervenir sur toute plainte concernant un étudiant ou une étudiante d'un collège ou d'une université si la plainte n'a pu être réglée dans l'établissement.

Recommandation 16:

Considérant que le Protecteur du citoyen, au cours de ses deux dernières années d'exercice, a dû refuser plus de 1400 plaintes provenant du domaine municipal;

Considérant qu'il est souhaitable que les administrations municipales, en raison des nombreux services qu'elles dispensent à la population, se dotent, dans la mesure du possible, d'un mécanisme de traitement des plaintes;

Considérant qu'en 1988, la Charte de la ville de Québec a été modifiée de façon à permettre à celle-ci de conclure une entente avec le Protecteur du citoyen afin d'être soumise à sa juridiction;

Considérant qu'il serait approprié que les municipalités qui le désirent puissent faire bénéficier leurs contribuables d'un accès à un organe externe pour examiner leurs plaintes à l'encontre de l'administration municipale.

La Commission recommande:

Que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifiée de façon à permettre au Protecteur du citoyen de conclure des ententes avec des municipalités afin que celles-ci puissent s'assujettir volontairement à la juridiction du Protecteur du citoyen, les frais devant être définis dans chaque entente.

Recommandation 17:

Considérant que le rôle de l'ombudsman est de protéger le citoyen et la citoyenne qui peuvent être lésés par les actes ou omissions de l'Administration publique;

Considérant que l'article 16 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* donne compétence au Protecteur du citoyen pour intervenir auprès de tout organisme ou toute personne qui exerce par délégation les fonctions d'un ministère ou organisme soumis à sa juridiction;

Considérant qu'il arrive souvent que des ministères et organismes confient à des individus ou des entreprises, sans recourir à la délégation, certaines des responsabilités qui leur sont attribuées par une loi;

Considérant qu'il importe également de protéger le citoyen et la citoyenne qui peuvent être lésés par une entreprise ou une personne à qui un ministère ou un organisme a confié l'exécution d'une fonction qui lui est attribuée par la loi.

La Commission recommande:

Que l'article 16 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié de façon à ce que le Protecteur du citoyen puisse enquêter à l'égard des actes ou omissions de toute personne à qui un ministère ou un organisme relevant de la compétence du Protecteur du citoyen a confié l'exécution d'une fonction qui lui est attribuée par la loi.

Recommandation 18:

Considérant que l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit l'obligation par le Protecteur du citoyen de transmettre au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 septembre de chaque année, un rapport de ses activités pour l'année civile précédente;

Considérant qu'il y a lieu de remplacer les mots «année civile précédente» par «exercice financier précédent», ce qui correspond plus à la réalité.

La Commission recommande:

Que l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié en remplaçant les mots «année civile précédente» par «exercice financier précédent».

ANNEXE 1

Liste des personnes et des organismes consultés

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS

1. PERSONNES ET ORGANISMES ENTENDUS PAR LA COMMISSION

- AUDITIONS DU 24 JANVIER 1991

Comité provincial des malades
représenté par:

. Me Michèle Lamquin-Éthier, directeur général
. Mme Jacqueline Crochetière, conseillère
. M. l'abbé Jules Parenteau, conseiller
. Mme Claudette Cousineau, agent de liaison

Comité des bénéficiaires, Centre hospitalier Robert-Giffard
représenté par:

. M. Mario Samson, vice-président
. M. Mario Lortie, permanent
. M. Charles Rice, permanent

Le Groupe Auto-Psy provincial
représenté par:

. M. Réjean Girard, membre du conseil d'administration
. M. Robert Marcoux, membre du conseil d'administration
. Mme Claudine Laurin, permanente

Mme Nicole Douville-Fontaine,
Curatrice publique
accompagnée de:

. Me Marie Boivin
. M. Francois St-Cyr, responsable des relations avec la clientèle

Fédération québécoise des associations des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale
représentée par:

. M. Paul-Émile Poirier, président
. Mme Thérèse Poirier
. M. Gilles Dupont

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

Mme Micheline Lynch, ombudsman et déléguée du Protecteur du citoyen (Centre hospitalier régional de Lanaudière)

Mme Jocelyne Charbonneau, ombudsman (Hôpital Rivière-des-Prairies)

Mme Francine B. Bergeron, conseillère à la clientèle (Hôpital Sainte-Justine)

Commission de protection des droits de la jeunesse représentée par:

. M. Vaughan Dowie, président

- AUDITIONS DU 25 JANVIER 1991

Association des hôpitaux du Québec représentée par:

. M. Henri Favre, président
. Dr Krystyna Pecko, directeur des services professionnels au Centre hospitalier de Valleyfield
. M. Jean-Yves Simard, directeur général de l'Hôpital Sainte-Anne-de-Beaupré
. Mme Huguette Blouin, conseillère à l'Association des hôpitaux du Québec

Association des centres d'accueil du Québec représentée par:

. Me Mario Dolan, président
. M. Michel Clair, directeur général
. M. Gilles Proulx, secrétaire-trésorier

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

Office des personnes handicapées du Québec
représenté par:

. M. Gaston J. Perreault, président
. Mme Lise Constantin, chef du Service de l'analyse et de l'évaluation de l'intégration

Centre hospitalier Douglas
représenté par:

. M. Patrick J. Aucoin, adjoint au directeur général
. Mme Francine Y. Bourassa, ombudsman
. Mme Martha Bishop, secrétaire du Comité de bénéficiaires

Commission des droits de la personne
représentée par:

. Me Jacques Lachapelle, président
. M. Marc Bilock, directeur du Bureau de Québec

Conseil des Atikamekw et des Montagnais
représenté par:

. M. Ernèst Ottawa, vice-président
. M. Ghislain Picard, vice-président
. Me Alain Bissonnette, avocat

Comité de bénéficiaires, Hôpital Louis-Hippolyte-Lafontaine
représenté par:

. Mme Diane Huard, présidente
. M. Lucien G. Landry, secrétaire-trésorier
. M. Alain Camirand
. Mme Marie Côté
. Mme Paryse Labrie
. Mme Lyne Latulippe
. M. Jean-François Primeau
. Mme Catherine Sabourin
. M. Roger Trépanier
. Mme Francesca Trop

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

- AUDITIONS DU 28 JANVIER 1991

Commission des services juridiques
représentée par:

. Me Gilles Moreau, président
. Me Pierre Yves Bourdeau, avocat
. Me Christian Baillargeon, avocat

Conseil des communautés culturelles
et de l'immigration
représenté par:

. Mme Raymonde Folco, présidente

Regroupement des ressources alternatives
en santé mentale du Québec
représenté par:

. Mme Lorraine Guay, coordonnatrice
. M. Jacques St-Onge, membre du conseil d'administration

Congrès juif canadien - Région du Québec
représenté par:

. M. Richard Levy, vice-président
. M. Jack Jedwab, directeur des relations communautaires
. M. Alain Joffe, consultant, Comité ad hoc sur le Protecteur du citoyen
. M. David Sultan, conseiller politique

Grand Conseil des Cris du Québec
représenté par:

. M. Diom Roméo Saganash, vice-président
. M. Abel Bosum, chef de la Bande Crie de Oujé-Bougoumou
. Me François Robert, avocat

Me Daniel Mockle, professeur et
docteur en droit (Université du
Québec à Montréal)

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

Association des Townshippers
représentée par:

. Mme Marisa Tessier, vice-présidente
. Mme Carolyn Jones, membre du conseil d'administration
. Mme Susan C. Mastine, directrice générale
. Mme Barbara Verity, directrice générale adjointe

- AUDITIONS DU 30 JANVIER 1991

Me Gilles Létourneau et Me Patrick Robardet

Barreau du Québec
représenté par:

. Me Sylviane Borenstein, Bâtonnière du Québec
. Me Suzanne Vadboncoeur, directeur du Service de la recherche et de la législation
. Me Pierre Lemieux, membre du comité du Barreau sur le Protecteur du citoyen

Chambre des notaires du Québec
représentée par:

. Me Jacques Taschereau, président
. Me Jean Lambert, président sortant
. Me Julien S. Mackay, directeur des Services professionnels

Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
représenté par:

. M. Daniel Giroux, président
. Mme Henriette Dumont, professionnelle de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

Conseil scolaire de l'Île de Montréal
représenté par:

. Dr Joël Hartt, vice-président
. M. Reynald Laplante, directeur général
. Me Nicole Pelletier, secrétaire générale

Conseil des tribunaux administratifs canadiens
représenté par:

. Me Jean-François Gosselin, président du Conseil (commissaire au Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec)
. Me Margot Priest, secrétaire du Conseil et présidente du comité des politiques et de la législation (présidente de l'Ontario Telephone Service Commission)
. Me Jean-Marc Demers, administrateur représentant le Québec au conseil d'administration du Conseil (régisseur à la Régie des télécommunications du Québec)

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ)
représentée par:

. M. Roger Beaudoin, coordonnateur du comité santé et services professionnels
. Mme Lucie Dupré, intervenante à Auto-Psy de Québec, organisme membre de la FNACQ

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
représentée par:

. M. Michel Gervais, vice-président de la CREPUQ et recteur de l'Université Laval
. Mme Claire McNicoll, directrice générale
. M. Lucien Huot, protecteur universitaire à l'Université Laval
. M. Laurent Jannard, ombudsman à l'Université du Québec à Montréal

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

- AUDITIONS DU 31 JANVIER 1991

Fédération de l'âge d'or
du Québec
représentée par:

. M. Philippe Lapointe, président
. Mme Georgette Leblanc, administrateur au comité exécutif
. Mme Nicole T. Moir, directrice générale intérimaire
. Mme Martine Langlois, agente de recherche

Union des travailleurs(euses)
accidentés(es) de Montréal
représentée par:

. M. André André, président du conseil d'administration
. Mme Rosa Garcia, membre du conseil d'administration
. M. Pierre Gareau, responsable de l'U.T.A.M.

Comité des travailleurs et travailleuses
accidenté-e-s de l'Estrie
représenté par:

. M. Claude Dallaire
. M. Roch Lafrance

Fondation pour l'aide aux travailleuses
et aux travailleurs accidenté-e-s
représentée par:

. M. Claude Petelle, coordonnateur
. Me Michel Pilon, avocat-conseiller

Au bas de l'échelle
représenté par:

. M. Bernard Lemieux, président du conseil d'administration
. Mme Brigitte Voyer, coordonnatrice

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS (suite)

Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF) représenté par:

. Mme Marcelle Dolment

Action rurale démocratique enr. et les Résidents ruraux d'Ascot inc. représentés par:

. M. Robert Marcotte, président (A.R.D.)
. Mme Monique Roy Clément (A.R.D.)
. M. Majella Simard (A.R.D.)
. M. Robert Clément (R.R.A.)

Conférence des membres des tribunaux administratifs du Québec représentée par:

. Me Lise Lambert, présidente de la Conférence et vice-présidente de la Commission des transports du Québec
. Me Georges Lalande, président de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
. Me Jacques Forgues, membre du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec
. Me Louis-Armand Cormier, commissaire à la Commission d'appel en matière de protection du territoire agricole

2. PERSONNES ET ORGANISMES QUI ONT FAIT PARVENIR UN MÉMOIRE POUR DÉPÔT

- Alliance Québec
- Association des centres de services sociaux du Québec
- Bélanger, Mme Évelyne, ombudsman (Hôpital Notre-Dame)
- Centre de recherche-action sur les relations raciales
- Centrale de l'enseignement du Québec
- Commission d'accès à l'information du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission des affaires sociales
- Conseil algonquin de l'Ouest du Québec
- Fédération des CLSC du Québec
- Fédération des familles d'accueil du Québec
- Geltman, M. Harold
- Groupe de 13 présidents d'organismes d'adjudication
- Groupe de défense des droits des détenu-e-s de Québec
- Jannard, M. Laurent, ombudsman (Université du Québec à Montréal)
- Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
- Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec, Le
- Réseau d'aide aux accidentés
- Société d'habitation du Québec
- Sûreté du Québec
- Ville de Montréal
- Ville de Québec
- Ombudsman de l'Australie
- Ombudsman de la Nouvelle-Zélande
- Ombudsman de l'Alberta

ANNEXE 2

Liste des mémoires soumis
à la Commission

LISTE DES MÉMOIRES SOUMIS À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Action rurale démocratique enr.	55M
Alliance Québec	34M
Association des Centres d'Accueil du Québec	32M
Association des centres de services sociaux du Québec	29M
Association des hôpitaux du Québec	9M-9R
Association des townshippers	51M
Au bas de l'échelle	27M
Barreau du Québec	52M
Bélanger, Mme Evelyne, ombudsman (Hôpital Notre-Dame)	16M
Bergeron, Mme Francine B., conseillère à la clientèle (Hôpital Sainte-Justine)	31M
Centrale de l'enseignement du Québec	63M
Centre de recherche-action sur les relations raciales	48M
Centre hospitalier Douglas	7M-7R
Chambre des notaires du Québec	49M
Charbonneau, Mme Jocelyne, ombudsman (Hôpital Rivière-des-Prairies)	21M + lettre d'appui
Comité des bénéficiaires du Centre hospitalier Robert-Giffard	43M
Comité des travailleurs et travailleuses accidenté-e-s de l'Estrie	26M

Comité provincial des malades	36M + lettre d'appui
Comité de bénéficiaires, Hôpital Louis-H.-Lafontaine	37M + 37MA
Commission d'accès à l'information du Québec	19M
Commission de la Santé et de la Sécurité du travail	47M
Commission de protection des droits de la jeunesse	40M
Commission des affaires sociales	17M
Commission des droits de la personne du Québec	6M
Commission des services juridiques	13M
Conférence des membres de tribunaux administratifs du Québec	10M
Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec	12M - 12MA
Congrès juif canadien - région du Québec	58M
Conseil algonquin de l'Ouest du Québec	64M
Conseil des Atikamekw et des Montagnais, Le	41M
Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec	54M
Conseil des tribunaux administratifs canadiens	56M
Conseil scolaire de l'Île de Montréal	22M - 22MA
Curateur public du Québec, Le	25M
Fédération de l'Âge d'Or du Québec	23M
Fédération des CLSC du Québec	38M
Fédération des familles d'accueil du Québec	2M

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ)	44M - 44MA
Fédération québécoise des associations des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale, La	24M
Fondation pour l'aide aux travailleuses et aux travailleurs accidenté-e-s	15M
Geltman, M. Harold	4M
Grand Conseil des Cris du Québec	11M
Groupe Auto-Psy Provincial, Le	14M
Groupe de 13 présidents d'organismes d'adjudication	39M
Groupe de défense des droits des détenu-e-s de Québec	46M
Jannard, M. Laurent, ombudsman (Université du Québec à Montréal)	3M
Létourneau, Me Gilles, et Robardet, Me Patrick (Commission de réforme du droit du Canada)	45M
Lynch, Mme Micheline, ombudsman et déléguée du Protecteur du citoyen (Centre hospitalier régional de Lanaudière)	35M
Mockle, Me Daniel	57M
Office des personnes handicapées du Québec	5M
Ombudsman de l'Australie	60M
Ombudsman de la Nouvelle-Zélande	61M
Ombudsman de l'Alberta	62M
Ordre des infirmières et infirmiers du Québec	20M
Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec	42M
Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec, Le	33M

Réseau d'Action et d'Information pour les femmes (RAIF)	30M - 30MA
Réseau d'aide aux accidentés	1M
Société d'habitation du Québec	8M
Syndicat de professionnelles et professionnels du Québec	53M
Sûreté du Québec	18M
Union des travailleurs(euses) accidentés(es) de Montréal	50M
Ville de Montréal	59M
Ville de Québec	65M

ANNEXE 3

Extrait du rapport annuel 1989-1990
du Protecteur du citoyen,
Daniel Jacoby, Tableau 4, p. 110-
111.

Tableau 4

L'action du Protecteur du citoyen en 1988-89 et en 1989-90

	1988-89		1989-90	
A- Demandes de renseignements				
renseignement fourni	2 870	88%	2 342	94%
aucune aide possible	385	12%	143	6%
Total	3 255	100%	2 485	100%
B- Demandes d'intervention refusées				
information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	11 029	99%	10 853	99%
aucune communication possible	130	1%	137	1%
Total	11 159	100%	10 990	100%
C- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	631		759	
D- Demandes d'intervention acceptées				
▼ **Personne non lésée:**				
explication de la situation	3 594	66%	3 427	66%
service additionnel rendu	222	4%	224	4%
aucune communication possible	6	--	47	1%
correction obtenue pour l'avenir	15	--	10	--
▼ **Personne lésée sans que l'administration en soit responsable:**				
Situation corrigée à notre demande	121	2%	111	2%
▼ **Personne lésée par l'administration gouvernementale**				
correction obtenue à la suite de notre intervention	839	15%	762	15%
correction obtenue avant ou durant l'intervention	315	6%	324	6%
correction impossible (explication ou service rendu)	162	3%	202	4%
correction pour l'avenir seulement	129	2%	77	1%
correction obtenue sur recommandation formelle	7	--	18	--
correction demandée en attente d'une réponse	15	--	21	--
correction demandée mais refus de l'administration	3	--	3	--
Total	5 428	100%	5 226	100%
E- Interventions acceptées en cours à la fin de l'année	1 497		2 243	
Grand total	21 970		21 703	

ANNEXE 4

Extrait du rapport annuel 1989-1990
du Protecteur du citoyen,
Daniel Jacoby, Tableau 7, p. 114-
117.

Tableau 7

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1989-90

Ministères et organismes	Situation			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Ministères				
Affaires culturelles	4	3	1	8
Affaires municipales	1	2	4	7
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	12	4	11	27
Approvisionnements et Services	1	0	0	1
Communautés culturelles et Immigration	5	1	5	11
Communications	1	2	0	3
Conseil du trésor	0	0	2	2
Éducation	20	2	7	29
Énergie et Ressources	9	5	9	23
Enseignement supérieur et Science	281	119	89	489
Environnement	20	9	24	53
Finances	3	0	0	3
Industrie, Commerce et Technologie	2	0	1	3
Justice	124	43	27	194
Loisir, Chasse et Pêche	16	5	19	40
Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle	885	191	513	1 589
Revenu	216	119	123	458
Santé et Services sociaux	4	4	7	15
Sécurité publique	492	235	524	1 251
Transports	28	14	39	81
Travail	3	1	2	6
Bureaux				
Coroner	2	6	3	11
Révision de l'évaluation foncière	3	1	1	5
Commissions				
Accès à l'information	1	1	0	2
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	31	5	51	87
Affaires sociales	45	26	25	96
Appel en matière de lésions professionnelles	10	28	6	44
Courses de chevaux	0	0	2	2
Fonction publique	5	1	2	8
Normes du travail	17	6	16	39
Police	2	1	0	3
Protection du territoire agricole	6	0	1	7
Québécoise des libérations conditionnelles	6	0	4	10
Santé et sécurité du travail	628	304	395	1 327
Transports	1	0	0	1
Valeurs mobilières	3	0	7	10

Tableau 7 (suite)
Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1989-90

Ministères et organismes	Situation			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Institutions				
Conseil de la magistrature	0	0	1	1
Curatelle publique	35	17	47	99
Inspecteur général des institutions financières	0	1	2	3
Vérificateur général	0	0	1	1
Offices				
Crédit agricole	3	0	2	5
Langue française	0	1	0	1
Personnes handicapées	32	10	16	58
Professions du Québec	0	1	0	1
Protection du consommateur	5	0	6	11
Services de garde à l'enfance	2	1	2	5
Régies				
Assurances agricoles	0	0	1	1
Assurance automobile	526	160	135	821
Assurance-maladie	52	17	9	78
Cinéma	1	0	0	1
Entreprises de construction	7	0	2	9
Logement	38	17	9	64
Loteries et courses	1	0	0	1
Marchés agricoles	0	0	1	1
Rentes du Québec	192	33	63	288
Télécommunications	0	0	2	2
Sociétés				
Développement industriel du Québec	1	0	1	2
Habitation du Québec	34	11	16	61
Tribunaux				
Appel en matière de protection du territoire agricole	2	0	0	2
Travail	1	0	0	1
Autres	0	0	7	7
Total	**3 819**	**1 407**	**2 243**	**7 469**

ANNEXE 5

Extrait du Rapport annuel 1980
du Protecteur du citoyen,
Luce Patenaude, Tableau 4-C,
p. 265-267

TABLEAU 4-C

DEMANDES D'ENQUÊTE ACCEPTÉES, RÉPARTIES SELON LE SERVICE IMPLIQUÉ, LA DÉCISION PRISE ET LE RÉSULTAT OBTENU

Décision prise	plainte non fondée		plainte fondée[1]			encore à l'étude	TOTAL
	correction		correction				
Résultat	non nécessaire	obtenue[2]	impossible	obtenue	non obtenue		
Service Impliqué							
MINISTÈRE:							
affaires culturelles	4			5		1	10
affaires intergouvernementales	2	1		2		1	6
affaires municipales	4			1		1	6
affaires sociales	304	26	2	99		10	441
agriculture, pêcheries et alimentation	18	1	9	8		3	39
assemblée nationale	1						1
directeur général des élections	1			3			4
communautés culturelles et immigration	7			1			8
communications	1						1
conseil exécutif			1	1			2
éducation	115		1	16		1	133
énergie et ressources	33		5	18			56
environnement	23		10	4		1	38
finances	2						2
curatelle publique	11		1	4			16
fonction publique	3		3			1	7
industrie commerce et tourisme	2		2	2			6
institutions financières et coopératives	14		1	2			17
justice (sûreté)	93	4	5	24		3	129
loisir, chasse et pêche	35	—	2	4	3[3]		44
revenu	252	71	13	199	3[3]	6	544
transports	201		15	80		3	299
travail et main-d'oeuvre	36		8	8	1[3]	1	54
travaux publics et approvisionnement	11			5			16

Notes 1, 2, 3: voir les explications en bas du tableau.

TABLEAU 4-C (suite)

DEMANDES D'ENQUÊTE ACCEPTÉES, RÉPARTIES SELON LE SERVICE IMPLIQUÉ, LA DÉCISION PRISE ET LE RÉSULTAT OBTENU

Décision prise	plainte non fondée		plainte fondée[1]			encore à l'étude	TOTAL
	correction		correction				
Résultat	non nécessaire	obtenue[2]	impossible	obtenue	non obtenue		
BUREAU:							
Révision de l'évaluation foncière	1		1				2
COMMISSION:							
adm. du régime d'assurance stabilisation des rev. agricoles	1				1[3]		2
adm. du régime de retraite	32		7	5		9	53
affaires sociales	12	2	11	12			37
appel sur la langue d'enseignement	1						1
contrôle des permis d'alcool	5						5
fonction publique	1					1	2
libérations conditionnelles	3						3
municipale du Québec	2		1				3
normes du travail	4		2	1			7
police	5						5
protection du territoire agricole	6	1	2	1		2	12
santé et sécurité du travail	326	1	30	294		19	670
surveillance et d'enquête de la langue française				1			1
transports	3		2			1	6
valeurs mobilières				1			1
OFFICE:							
crédit agricole	4			1			5
langue française	1			1			2
personnes handicapées	1						1
planification et de développement	1						1
professions	4						4
recrutement et sélection du personnel	63		2	10	1	5	81

Note 1, 2, 3, voir les explications en bas du tableau.

TABLEAU 4-C (suite)

DEMANDES D'ENQUÊTE ACCEPTÉES, RÉPARTIES SELON LE SERVICE IMPLIQUÉ, LA DÉCISION PRISE ET LE RÉSULTAT OBTENU

Décision prise	plainte non fondée		plainte fondée[1]			encore à l'étude	TOTAL
Résultat	correction		correction				
	non nécessaire	obtenue[2]	impossible	obtenue	non obtenue		
RÉGIE:							
assurance-automobile	145	[illegible]	3	116		2	299
assurances-agricoles							1
assurance-maladie	20	[illegible]		10		1	44
assurance-dépôt	6						6
entreprises de construction	4			3			7
logement	43		9	14		1	67
loteries et courses	3			2			5
rentes du Québec	64	11		12			87
SOCIÉTÉ:							
habitation du Québec	4		3				7
développement industriel			1				1
TRIBUNAL:							
expropriation	1						1
Total	1 940	164	152	970	9	73	3 308

[1] Plainte fondée: demande qui après enquête permet de contester un acte administratif ou son omission.
[2] Plainte non fondée, correction obtenue: demande qui après enquête ne permet pas de contester l'acte administratif posé par un fonctionnaire ou son omission, mais donne malgré tout lieu à une correction suite à la présentation de faits nouveaux.
[3] En attente d'une réponse du Service impliqué.